Annali dell'Istituto storico italo-germanico
Monografia 21

La sfida delle riforme
Costituzione e politica nel liberalismo prussiano (1850-1866)

di Anna Gianna Manca

Società editrice il Mulino Bologna

Sommario

Premessa

Quando nel 1985 ottenni la mia prima borsa di studio per iniziare, presso l'Institut für Europäische Geschichte in Mainz, la ricerca il cui prodotto finale si offre ora al lettore, certo non immaginavo che mi sarebbe stata data la possibilità, materiale e non, di approfondire e di ultimare il progetto di ricerca da me allora sottoposto al prof. Pierangelo Schiera, che con l'ottimismo e la fiducia che gli sono naturali mi aveva esortato a scegliermi per l'occasione un tema di ricerca 'che mi piacesse'.

Che ciò invece sia accaduto, è stato possibile, come si può ben immaginare, solo grazie alle numerosissime persone che nel corso della ricerca mi hanno fiduciosamente spronato, attivamente sostenuto (*mit Rat und Tat*, direbbero i tedeschi) e aiutato. Il primo grazie va naturalmente a Pierangelo Schiera, che mi ha precocemente 'contagiato' l'amore per la storia e le vicende della Germania, e che mi ha incoraggiato ad andare avanti nonostante le difficoltà che il lavoro comportava. Del suo insegnamento spero resti qualche traccia nelle pagine che seguono.

Questo lavoro, che è il frutto della rielaborazione e del sostanzioso ampliamento della mia tesi di dottorato, non sarebbe certo mai venuto alla luce così com'è se non fosse maturato all'interno di tre comunità di lavoro di straordinaria vitalità.

La prima è quella di cui ancora oggi faccio parte, l'Istituto storico italo-germanico in Trento diretto dal prof. Paolo Prodi, dove in questi ultimi due anni mi è stata data la possibilità di portare a termine il lavoro già in fase avanzata. Al prof. Prodi, agli studiosi interni dell'ISIG, alla dott. Giu-

liana Nobili che ha controllato il manoscritto dal punto di vista redazionale e infine a tutto il personale vanno i miei più sinceri ringraziamenti.

Delle altre due comunità di lavoro cui il mio pensiero non può che riandare con estremo affetto, per i tanti amici che vi ho incontrato, una esiste oggi solo virtualmente, nei ricordi cioè di chi ne ha fatto parte, e tuttavia non è per questo meno viva e reale. Il corso quadriennale (1987-1990) del dottorato di ricerca in «Storia (storia della società europea)» dell'Università di Venezia, curato in quegli anni con estremo rigore, e allo stesso tempo con una dedizione di cui tutti noi gli saremo sempre profondamente riconoscenti, dal prof. Marino Berengo, è stato decisivo nella continuazione del lavoro già iniziato in Germania. Lo scambio intellettuale ed umano con i membri del collegio dei docenti e con tutti i cari amici che vi ho conosciuto, è stato per me di grande stimolo e arricchimento.

Infine, la terza comunità di lavoro scientifico, che è stata anche quella dove ho mosso i primi passi nel campo della ricerca, l'Institut für Europäische Geschichte in Mainz, e che mi ha sempre 'assistito' da lontano nelle mie peregrinazioni per le biblioteche e gli archivi tedeschi (il Bundesarchiv di Coblenza, il Geheimes Staatsarchiv, la Staatsbibliothek, il Landesarchiv, la biblioteca della Freie Universität di Berlino, le biblioteche universitarie di Francoforte, Magonza, Darmstadt, Tubinga e Marburgo, la Hessische Landesbibliothek di Wiesbaden, la Bayerische Staatsbibliothek di Monaco, l'Institut für Zeitungsforschung di Dortmund). Anzitutto al direttore di questo meraviglioso istituto, il Prof. Dr. Karl Otmar Frhr. von Aretin, che mi ha sempre accolto con estrema benevolenza e simpatia, ai suoi assistenti Dr. Claus Scharf e Dr. Ralph Melville, con i quali il dialogo è stato sempre estremamente fruttuoso, al disponibilissimo personale della biblioteca e al Dr. habil. Martin Vogt, suo direttore, agli amici tedeschi che mi è capitato qui di conoscere e stimare, colgo l'occasione per manifestare la mia più profonda gratitudine per avermi sempre fatto sentire a casa nel loro paese creandomi così delle ottime condizioni di lavoro.

A coloro che man mano che procedevo nella stesura si sono assunti l'onere non indifferente di leggere e commentare il manoscritto, darmi utilissimi suggerimenti per il prosieguo del lavoro, i proff. Innocenzo Cervelli e Marco Meriggi, va il mio grazie più sincero. Un ringraziamento non meno sentito va inoltre agli studiosi tedeschi che di volta in volta hanno accettato di discutere, con estrema disponibilità, singole parti del mio lavoro: i proff. Lothar Gall, Dieter Langewiesche, Bernhard Mann, Günther Grünthal, Michael Stolleis, e infine, il prof. Hans Boldt, cui scientificamente devo moltissimo.

A Gigi, che in tutti questi anni mi è sempre stato accanto, va il mio primo e ultimo pensiero nel chiudere questo lavoro; lavoro che dedico a coloro che anche da lontano hanno sempre saputo aiutarmi, i miei dolcissimi genitori Eleonora e Giuseppe, le mie due sorelle Iolanda e Francesca.

Introduzione

In un notissimo e importante saggio dei primi anni settanta Ernst-Wolfgang Böckenförde individua i tre «aspetti» o le tre «dimensioni» del più generale e sostanzialmente unitario problema costituzionale (*Verfassungsproblem*) della storia tedesca del XIX secolo nella questione sociale, nella questione nazionale, e, *last but not least*, nella questione costituzionale (*konstitutionelles Problem*). Secondo Böckenförde, ognuna di queste tre questioni, che si sono presentate inscindibilmente legate e intrecciate l'una all'altra nella concreta realtà storica della Germania dell'Ottocento, può tuttavia essere fatta oggetto a sé stante di indagine scientifica[1].

La triplice distinzione di Böckenförde, non solo si presta a introdurci concettualmente, anche se in modo ancora generalissimo, nella cornice storico-costituzionale entro cui si muove la presente ricerca, ma ci consente anche, allo stesso tempo, di riconoscere il centro vero e proprio, e nondimeno l'orizzonte più largo, della stessa, nello specifico campo di tensione tematico individuato da quello che Böckenförde ha chiamato il *konstitutionelles Verfassungsproblem*[2]. Con que-

[1] Cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Verfassungsprobleme*, p. 15.

[2] *Ibidem.* L'uso dell'espressione *konstitutionelles Verfassungsproblem* («problema costituzionale della Costituzione») presuppone ovviamente la distinzione storico-concettuale e metodologica tra *Verfassung* e *Konstitution*. Con la prima l'autore precisa di intendere la «struttura politico-sociale di un'epoca» (E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Verfassungsprobleme*, p. 13: «politisch-soziale Bauform einer Zeit»), mentre con la seconda si rinvia ad un concetto assai più ristretto di costituzione coincidente con quello di carta costituzionale. Sull'opportunità e la necessità metodologica di tenere distinti i due concetti di «costituzione in senso generale

sta espressione Böckenförde sintetizza efficacemente il problema che ha segnato la vita e la storia dello Stato tedesco ottocentesco e consistente nell'estrema problematicità di realizzare, per dirla con le sue parole, la «mediazione tra monarchia e sovranità popolare, ... concepita in modo diverso e spesso opposto dalle differenti parti politiche», mediazione che però doveva aver luogo unitamente all'«inserimento

[*Verfassung*] e costituzione come 'costituzione dello Stato di diritto liberal-borghese' [*Konstitution*]» aveva energicamente richiamato l'attenzione Otto Brunner (*Il concetto moderno di costituzione*). Nel fare ciò Brunner dichiarò apertamente di voler recepire la «dottrina della costituzione» di Carl Schmitt (cfr. *Dottrina della costituzione*); il quale, per l'appunto, aveva contrapposto «il suo concetto generale di *Verfassung*», intesa come «concreta situazione d'insieme, di unità politica e di ordine sociale di un determinato Stato», e ancora come «decisione complessiva sul tipo e la forma dell'unità politica», a quello «proprio della borghesia liberale, che aveva contestato alla monarchia assoluta che il suo Stato avesse una costituzione... individuando come caratteri di una 'costituzione' la codificazione dei diritti di libertà dell'individuo, la divisione dei poteri e l'esistenza di un documento costituzionale scritto» (cfr. O. BRUNNER, *Il concetto moderno di costituzione*, pp. 6 e 7). Le definizioni di costituzione di Schmitt cui fa riferimento O. Brunner corrispondono rispettivamente la prima alla definizione di costituzione «in senso assoluto» (C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, pp. 16 ss.) e nella sua accezione «positiva» (pp. 38 ss.), la seconda alla definizione di costituzione come «concetto ideale» (pp. 58 ss.). Della sostanza della distinzione schmittiana tra *Verfassung* e *Konstitution* si possono trovare celebri precedenti ottocenteschi in Lorenz von Stein (il suo saggio *Zur preussischen Verfassungsfrage* fu ripubblicato nel 1941 con un *Nachwort*, altamente celebrativo, dello stesso Carl Schmitt), e soprattutto nel grande filosofo del diritto Friedrich Julius Stahl (cfr. il cap. I 2 per Stein e i capp. I 3 e III 1 per Stahl).
Per quanto ci riguarda, in questa sede ci sembra opportuno limitarci ad anticipare che la distinzione in oggetto 1. non rientrò negli schemi argomentativi consueti dei «maestri del diritto pubblico del XIX secolo» (come nota anche C. SCHMITT nella sua *Dottrina della costituzione*, p. 59 e *passim*), 2. che essa, come emergerà da questo lavoro, fu tutt'altro che la regola nel diritto costituzionale liberale ottocentesco (cfr. soprattutto al cap. I 3), e infine, 3. che di essa generalmente non si trova traccia nelle concezioni dei politici liberali prussiani. Sull'«ambivalenza di fondo che il termine-concetto di costituzione possiede in età moderna», e cioè sulla possibilità di intendere la stessa ora «come suprema norma giuridica di garanzia» (e cioè «come tecnica di limitazione del potere a fini di garanzia» e come *rule of law*), ora come «principio di ordine e di unità», cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione e Stato di diritto*, in part. le definizioni alle pp. 325 e 335; dello stesso si veda anche *Appunti di storia delle costituzioni moderne*.

dello Stato e dell'azione statale in un ordinamento legale, con forme stabilite e procedure e controlli certi, ... in breve, in una '*Konstitutionalität*' che trovava espressione nella costituzione scritta»[3].

In altre parole, al centro della nostra indagine è il processo di costituzionalizzazione dello Stato tedesco ottocentesco[4], e specificamente, dato il particolarismo statal-territoriale che caratterizzò la «via tedesca al costituzionalismo»[5], dello Sta-

[3] E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Verfassungsprobleme*, p. 18.

[4] Per un primo inquadramento storico del costituzionalismo ottocentesco non solo tedesco ma anche europeo ci limitiamo qui a richiamare i fondamentali lavori di Otto HINTZE, *Il principio monarchico e il regime costituzionale*, e del suo allievo Fritz HARTUNG, *Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie*. Per Hartung il costituzionalismo tedesco, con il suo caratteristico dualismo di potere monarchico e di competenze parlamentari, dualismo non condiviso da Stati quali l'Italia, il Belgio o anche l'Inghilterra (p. 309), avrebbe trovato la sua forma definitiva non negli Stati tedeschi medi e piccoli ma in Prussia (pp. 500-501). Tanto Hartung quanto Hintze furono assertori della specificità della monarchia costituzionale tedesca consistente essenzialmente nella superiorità politica dell'elemento monarchico su quello parlamentare. Dalla medesima tesi, solo più incautamente formulata, prese pure le mosse Gerhard Oestreich nella breve voce sul *Monarchisches Prinzip*; per Oestreich il principio monarchico sarebbe stato «il *solo* fattore determinante... nella teoria e nella realtà costituzionale tedesca per l'intero secolo compreso tra il 1819 e il 1918» (corsivo nostro). Sull'epoca costituzionale della Germania cfr. anche il risalente lavoro di Ludwig BERGSTRÄSSER, *Die Entwicklung des Parlamentarismus*, ma soprattutto i volumi, più recenti e assai innovativi, pubblicati nell'ambito del grande progetto *Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus* della 'Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien', volumi che, come quello appena citato di Bergsträsser, preferiscono nella titolazione il termine di parlamentarismo a quello di costituzionalismo (su questa scelta cfr. l'avvertenza esplicativa di G.A. RITTER nel suo *Entwicklungsprobleme*, p. 11). Di «parlamentarismo senza costituzionalismo» parla invece per la Germania imperiale Wilhelm Brauneder, sulla base della tesi a nostro avviso azzardata, che «the constitution of Germany as a federal state was merely a continuation of the constitution of the German confederation prior to 1866» (W. BRAUNEDER, *From Constitutional Monarchies*, pp. 182-3).

[5] Cfr. H. GANGL, *Der deutsche Weg zum Verfassungsstaat*, dove si sottolinea come il movimento costituzionale tedesco, data l'assenza di uno Stato nazionale unitario, dovette sin dall'inizio appoggiarsi sui singoli Stati; proprio in questo necessario intreccio tra pensiero costituzionale e

to prussiano. Più in particolare, il processo di costituzionalizzazione della Prussia ottocentesca è da noi indagato così come fu inteso e portato avanti dal movimento liberale prussiano postrivoluzionario, non ispirandosi a ideali e dottrine costituzionalistiche astratte o importate dagli altri Stati occidentali già costituzionali, ma seguendo le indicazioni politiche e le opzioni organizzative contenute nel primo moderno documento costituzionale della Prussia ottocentesca, la *konstitutionelle Verfassung* del 1850[6]. Dopo l'entrata in vigore di questa Costituzione, il processo di modernizzazione politico-istituzionale della monarchia prussiana, che imponeva il definitivo abbandono delle dinamiche politico-decisionali e delle istituzioni politico-rappresentative caratteristiche di un ormai non più legittimo Stato 'assolutistico-per ceti', divenne infatti il problema politico-costituzionale costantemente all'ordine del giorno del liberalismo politico prussiano.

La costituzionalizzazione dello Stato prussiano si rivelò però sin dall'inizio al soggetto politico collettivo che del suo perseguimento si fece carico storicamente, e cioè il movimento liberale, un'impresa tutt'altro che semplice. La lotta del liberalismo politico in difesa della Costituzione e per l'edificazione di uno Stato ad essa conforme risentì indubbiamente, soprattutto negli anni cinquanta, della sua stessa debolezza all'indomani della rivoluzione del 1848-49, dovuta non

particolarismo statuale va ravvisata, secondo Gangl, la particolarità della «via tedesca al costituzionalismo» (p. 50).

[6] Cfr. [K. VON] ROTTECK-[C.] WELCKER, voce *Constitution, constitutionelles System* (1860) nella terza ed. dello *Staatslexikon*, in part. p. 109, ma *passim*, in cui l'espressione di «konstitutionelle Verfassung» è usata come sinonimo di «repräsentative Verfassung». In questa stessa voce sono elencati, sia detto qui di sfuggita, i dieci presupposti o caratteri essenziali di un «sistema costituzionale»; tra di essi troviamo il fondamento e la legittimazione sociali del potere politico-statale, la presenza di una rappresentanza elettiva cui è attribuito anche se non in via esclusiva il diritto di legislazione, la divisione dei poteri, la garanzia dei diritti di libertà e di uguaglianza dei cittadini, l'irresponsabilità personale del monarca e la responsabilità dei ministri di fronte alla rappresentanza popolare.

da ultimo alla sua divisione interna in una componente più moderata, chiamata comunemente 'costituzionale', e in un'altra più radicale, detta spesso anche 'democratica'. A rendere il cammino liberale verso la costruzione dello Stato costituzionale un'affannosa e logorante corsa ad ostacoli furono però sin dall'inizio soprattutto gli incessanti attacchi sferrati alle nuove istituzioni politico-rappresentative costituzionali, alle regole dello Stato di diritto, addirittura alla stessa lettera della Costituzione, dalle forze politiche conservatrici[7]. Queste ultime, ansiose di riannodare il filo della continuità storica al di là dell'avvenuta rottura rivoluzionaria che aveva lasciato in eredità la Costituzione prussiana del 1850, tendettero costantemente alla restaurazione di una prassi di governo pre- e perciò di fatto anticostituzionale.

Sullo sfondo di questa complessa problematica il nostro sforzo è stato duplice e complementare.

In primo luogo, lungi dal perseguire l'obiettivo di ricostruire teoricamente il concreto «tipo» storico della monarchia costituzionale prussiana[8], l'analisi ha cercato anzitutto di cogliere nella loro concretezza le trasformazioni prodotte dal processo di costituzionalizzazione sul funzionamento della macchina statale e sulla configurazione complessiva sia delle competenze degli organi politico-istituzionali e rappresentativi dello Stato sia dell'apparato amministrativo centrale e locale, nel periodo da noi preso in considerazione. In secondo luogo, lo sforzo è stato quello di sottolineare il ruolo svolto dal movimento liberale come motore del processo di modernizzazione costituzionale della monarchia prussiana e, nondimeno, di far emergere le difficoltà soggettive e og-

[7] Cfr. a questo proposito soprattutto il cap. II 1.

[8] In questo senso si muove invece indubitabilmente Ernst Rudolf Huber come emerge chiaramente dal capitolo «Das Wesen der konstitutionellen Monarchie» della sua monumentale *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 3-26. L'intento di Huber è colto anche da Hartwig Brandt nella recensione *Ernst Rudolf Hubers «Deutsche Verfassungsgeschichte»*, in part. p. 238. Al raggiungimento del medesimo obiettivo scientifico tende però anche, esplicitamente, Ernst-Wolfgang Böckenförde nel saggio *Der Verfassungstyp* (cfr. in part. p. 147).

gettive da esso incontrate sulla via dell'edificazione di uno Stato 'veramente' costituzionale e di diritto.

La nostra scommessa, insomma, è stata quella di vedere se la scelta di studiare il processo di costituzionalizzazione dello Stato prussiano dal punto di vista del movimento liberal-costituzionale (il che per noi equivale a dire 'dal suo stesso interno', data la costitutiva tensione di questo movimento verso l'instaurazione di uno Stato costituzionale, rappresentativo e di diritto), non consentisse di guadagnare una posizione prospettica più favorevole rispetto all'esigenza di capire a fondo e concretamente 'come', 'dove', e magari anche 'perché' tale processo si bloccò. Dell'importanza di una tale prospettiva d'indagine ci si convince immediatamente non appena si comprenda come, nella Prussia postrivoluzionaria, il raggiungimento dell'obiettivo della costituzionalizzazione dello Stato e della liberalizzazione della vita politica interna, coincidesse perfettamente con l'attuazione della riforma di importanti settori strategici dell'organizzazione dello Stato quale prospettata nello stesso testo della Costituzione del 1850. Non a caso, i punti fondamentali e qualificanti del programma politico delle forze liberal-costituzionali che sedettero nel parlamento prussiano sino al 1866 consistettero, nella stragrande maggioranza, in altrettante esplicite richieste di emanazione delle leggi di riforma «promesse», come si diceva allora, nella forma di 'riserve di legge', da quella carta costituzionale.

Da quanto si è appena detto è evidente come l'analisi del processo di costituzionalizzazione della Prussia non possa essere condotta se non a partire da una preliminare comprensione della caratteristica valenza 'politico-programmatica' della Costituzione prussiana del 31 gennaio 1850. Riprendendo la distinzione di Costantino Mortati[9], per il quale sono storicamente esistite ed esistono «costituzioni-programma» (e cioè «tendenti ad affermare l'esigenza del raggiungimento di fini ancora lontani dal trovare concreta realizzazione, e che perciò appaiono espressione di una tensio-

[9] Cfr. C. MORTATI, voce *Costituzione (Dottrine generali)*.

ne fra il sistema in atto e quello che si vorrebbe attuare») e «costituzioni-bilancio» («che riflettono una struttura sociale che abbia già conseguito il suo equilibrio, del quale la costituzione vuol essere dichiarazione e guida per i successivi svolgimenti»)[10], si deve, a nostro avviso, rinvenire il dato eminente e caratteristico di quella prussiana nel presentarsi essa stessa, in numerosissimi punti, come un 'programma politico-costituzionale'; e soprattutto nel presentarsi tale non solo, come vorrebbe Rainer Wahl, nella parte enunciativa dei «diritti fondamentali»[11], ma anche nelle sue parti più specificamente 'organizzative'.

Dato lo specifico carattere 'politico-programmatico' della Costituzione prussiana, non esiste a nostro avviso alcuna possibilità, se non solo in via teorica, di guardare alla dinamica del processo di costituzionalizzazione della Prussia da un punto di vista per così dire 'esterno' o presunto neutrale, rispetto alle parti politiche in lotta. Così come concretamente è di fatto impossibile guardare al medesimo processo dal punto di vista delle forze politiche conservatrici senza incorrere nel rischio di dissolvere l'oggetto stesso della ricerca. Come si vedrà, per il quindicennio da noi preso in considerazione non si può assolutamente parlare dell'esistenza di due differenti progetti politici, di parte liberale e di parte conservatrice, per la costruzione, il perfezionamento, e il consolidamento dello Stato costituzionale o, per dirla sinteticamente con i liberali ottocenteschi, per l'*Ausbau* legislativo della Costituzione. La più generale ma allo stesso tempo anche la prima e principale discriminante tra i due schiera-

[10] Cfr. *ibidem*, p. 146. La medesima distinzione è ripresa da C. Mortati anche nel saggio *Brevi note sul rapporto fra costituzione e politica*, dove si afferma anche che «mentre nelle prime la discrepanza risulta dalla resistenza opposta dalle forze di conservazione alle trasformazioni previste da solenni proclamazioni di principio, la cui attuazione contrasta con gli interessi cui esse fanno capo, nelle altre appare legata al timore della reviviscenza di aspirazioni e di formazioni collegantisi all'assetto contro cui la rivoluzione si era rivolta» (p. 526).

[11] Cfr. R. WAHL, *Der Vorrang der Verfassung*, in part. pp. 495 ss., a proposito del significato «appellativo-programmatico» frequentemente riscontrabile nelle costituzioni del XIX secolo.

menti consistette a nostro avviso proprio nel carattere pregiudiziale dell'atteggiamento non tanto rispettivamente pro- o anticostituzionale, quanto soprattutto pro- o contro l'*Ausbau der Verfassung* nel senso in cui si è detto. In altre parole, laddove i liberali considerarono sempre sin dall'inizio la Costituzione del 1850 solo il punto di partenza del futuro sviluppo in senso costituzionale della Prussia, i conservatori si ostinarono pervicacemente a considerarla invece, come si era espresso Friedrich Julius Stahl ancora prima che la Prussia ricevesse una Costituzione, il punto di arrivo, lo sbocco «finale» del medesimo sviluppo[12].

Il punto d'osservazione e l'oggetto della ricerca sono stati determinanti nella fissazione dell'arco cronologico della stessa.

La scelta del momento storico da cui prende le mosse l'indagine è, nella misura in cui attiene quasi esclusivamente alla periodizzazione incontestata dell'*Ereignisgeschichte*, per così dire nell'ordine stesso delle cose, segnando il 1850 l'inizio, formale, dell'epoca costituzionale dello Stato prussiano. La fissazione del termine *ad quem* della ricerca necessita invece di qualche spiegazione ulteriore. Dal nostro punto di vista, che è poi quello che Hans Boldt ha definito della «politische Verfassungsgeschichte»[13], il 1866 non sta tanto a significare l'anno in cui la Prussia, sciolto a suo favore il dualismo austro-prussiano della Confederazione germanica, pose, con la costituzione della Confederazione della Germania del Nord, la prima solida base per la costruzione di un nuovo Stato nazionale tedesco[14], e nemmeno solo l'anno in cui si conclu-

[12] Nel 1845 Stahl, nel prospettare quali avrebbero dovuto essere gli attributi per eccellenza di una costituzione ideale, aveva detto: «... la costituzione non dovrebbe poggiare su un unico documento ma piuttosto su una serie di assicurazioni (lettere di privilegio), pur connesse sistematicamente e inscindibilmente tra di loro. Nel caso però che queste dovessero necessariamente essere accolte in un documento, cosa che sarebbe alquanto dannosa, allora questo documento costituzionale non dovrebbe rappresentare l'inizio ma la fine...» (F.J. STAHL, *Das monarchische Princip*, p. 34).

[13] Cfr. H. BOLDT, *Einführung in die Verfassungsgeschichte*, pp. 17-26 (e in part. le pp. 18 e 23) e poi anche pp. 174-185.

[14] Sul prevalere all'interno di questo nuovo Stato nazionale tedesco,

se il noto conflitto costituzionale, quello cioè scoppiato in Prussia tra rappresentanza popolare e governo monarchico nel 1862. Il 1866 rappresenta piuttosto l'anno in cui si chiuse, a nostro avviso definitivamente, quella fase politica in cui rimase sempre aperta per l'ancora sostanzialmente unitario movimento liberale prussiano (quel *Gesamtliberalismus* che Thomas Nipperdey ha studiato così analiticamente dal punto di vista organizzativo)[15], la partita della costituzionalizzazione dello Stato e costantemente all'ordine del giorno la sua proposta di cosiddetto *Ausbau der Verfassung*, la proposta cioè di assumere le promesse costituzionali di legislazione attuativa come punto di riferimento certo nel perseguimento della riforma in senso costituzionale dello Stato. Nello svolgimento della ricerca è andata infatti sempre più rafforzandosi la convinzione che nel 1866 si sia chiusa quella particolare fase dell'esperienza storica del liberalismo prussiano durante la quale esso si caratterizzò anzitutto in quanto *Verfassungsbewegung* e *Verfassungspartei*. Un partito e movimento politico cioè, il cui scopo non era in primo luogo la conquista del potere ma quello di «fare una verità della Costituzione», come si diceva allora[16], lungo la via delle riforme. Proprio in concomitanza con il chiudersi di questa fase dell'esperienza storica del liberalismo prussiano, subì un arresto decisivo anche il processo di costituzionalizzazione dello Stato prussiano[17]; salvo poi essere rimesso in moto da un altro soggetto politico, il partito nazionalliberale nell'epoca della fondazione del *Reich*, entro uno scenario del tutto diverso, la Prussia all'interno dell'Impero, e soprattutto però, separando l'obiettivo della costituzionalizzazione da quello, inizialmente ad esso intimamente connesso, del rafforzamento dell'istituzione parlamentare.

federale ma chiaramente egemonizzato dalla Prussia, dell'elemento statal-nazionale unitario, hanno posto efficacemente l'accento, pur con toni assai differenti, sia W. SAUER nel suo fondamentale saggio *Das Problem des deutschen Nationalstaates* che F. KAHLENBERG, *Das Epochenjahr 1866*.

[15] T. NIPPERDEY, *Die Organisation der deutschen Parteien* (1961).

[16] Cfr. ad esempio sotto al cap. II 1, n. 134 (R. Haym), e al cap. II 2, n. 63 (K. Twesten).

[17] Cfr. H. BOLDT, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, II, in part. p. 118.

Ad ulteriore giustificazione della periodizzazione adottata nella presente ricerca, riteniamo necessario chiarire come lo studio del processo di costituzionalizzazione dello Stato prussiano, quale portato avanti dal movimento liberale postrivoluzionario, non può, a nostro avviso, essere condotto solo a partire da quello che pure si potrebbe pensare costituisca l'osservatorio temporale privilegiato, vale a dire gli anni del conflitto costituzionale.

A ritenere fondamentale l'indagine del conflitto costituzionale per la comprensione delle motivazioni che resero tanto problematica l'introduzione del moderno sistema costituzionale di governo in Prussia, eravamo stati indotti in un primo momento da un pregiudizio di stampo per così dire schmittiano. Cioè dalla convinzione che il conflitto costituzionale prussiano rappresentò un «momento patognomonico» nella storia tedesca del XIX secolo[18]. Secondo Schmitt, infatti, esso evidenziò il punto più alto di crisi nella vicenda storica della monarchia costituzionale, il momento in cui divenne chiara la natura della «malattia» che la affliggeva: l'assenza, tipica peraltro per Schmitt dello Stato liberale in genere, di un principio costituzionale unitario e la conseguente «struttura dualistica», vale a dire la presenza al suo interno di un'irrisolvibile tensione/scontro tra l'opzione verso lo Stato liberale rappresentativo e di diritto e quella invece, radicata nella sua costituzione materiale, verso il rafforzamento dello Stato militare e di potenza.

Sulla scia di Schmitt, ad usare il conflitto costituzionale come 'banco di prova' di una determinata concezione del costituzionalismo è non solo, per limitarci ad esempi celebri, Ernst Rudolf Huber nel terzo volume della sua *Deutsche Verfassungsgeschichte*[19], ma lo stesso E.-W. Böckenförde, che

[18] Così C. Schmitt in *Staatsgefüge und Zusammenbruch des Zweiten Reichs*, p. 10.

[19] A sottolineare opportunamente come Huber usi il conflitto costituzionale come «Probe aufs Exempel» della sua teoria del costituzionalismo (su cui si veda la nota successiva) è H. BOLDT, *Verfassungskonflikt und Verfassungshistorie*, p. 101.

pure ha criticato per così dire 'da sinistra' e praticamente 'rovesciato' la definizione della monarchia costituzionale di Huber aprendo la cosiddetta *Konstitutionalismusdebatte*[20]. Anche Böckenförde, per il quale «la questione costituzionale» diventò negli anni del conflitto così acuta da assumere carattere «determinante» per la «normalità» degli equilibri politici dell'epoca costituzionale, ritiene di poter prendere metodologicamente le mosse dal medesimo presupposto schmittiano, quando asserisce che «dall'eccezione si può riconoscere come in uno specchio ustorio la normale situazione costituzionale»[21]. Seguendo questo percorso Böckenförde giunge così, in merito a quelle che furono anzitutto le «ca-

[20] Nella sua *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, Ernst Rudolf Huber asserisce, in estrema sintesi, che il costituzionalismo è stato una forma di Stato (e non solo di governo quindi, come vorrebbe la teoria tradizionale) a sé stante, egualmente distante dall'assolutismo monarchico e dal parlamentarismo (p. 6). Questo «modello costituzionale», questo «concreto tipo costituzionale» del costituzionalismo, si sarebbe dimostrato perfettamente in grado di superare positivamente il dualismo tra il principio monarchico e quello rappresentativo in una «connessione di funzioni» (p. 18), esprimendo così un compromesso «vero» (pp. 10-11) e non «dilatorio», come invece asserì Carl Schmitt, tra i suoi due elementi originari. L'esistenza, il funzionamento e la stabilità di questo compromesso sarebbero stati garantiti dal polo monarchico-governativo che, al di là e nonostante il diritto costituzionale scritto (pp. 16-18), avrebbe goduto di «autonomia e indipendenza dal parlamento» (pp. 3-6). Nel «sistema costituzionale», secondo la concezione di Huber, «le vecchie istituzioni dell'ordinamento precostituzionale mantennero il loro diritto di primogenitura di fronte alle forze parlamentari e allo Stato dei partiti» (p. 15). Per E.-W. Böckenförde, invece, il costituzionalismo rappresentò una «fase di transizione» dall'epoca della monarchia assoluta a quella della sovranità popolare, un mero «compromesso dilatorio» poggiante su «tutta una lunga serie di compromessi» e segnato dalla costante latenza del conflitto in conseguenza dell'ineliminabile e alla fine vittoriosa tensione del costituzionalismo verso il parlamentarismo (E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Der Verfassungstyp*). Sulle posizioni di Böckenförde si sono sostanzialmente allineati successivamente, oltre al suo allievo Rainer Wahl (cfr. il suo *Der preußische Verfassungskonflikt*) e al già cit. H. Boldt (cfr. *Rezension: Ernst Rudolf Huber*), anche numerosissimi altri storici costituzionali come Günther Grünthal (*Parlamentarismus in Preußen*) e Klaus Erich Pollmann (*Parlamentarismus im Norddeutschen Bund*). Sulla *Konstitutionalismusdebatte* cfr. anche D. SCHEFOLD, *Verfassung als Kompromiß?*

[21] Cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Der Verfassungstyp*, p. 156.

ratteristiche distintive» e quindi l'«impalcatura interna», la «specificità strutturale», la «tipicità» della monarchia costituzionale prussiana[22], a conclusioni analoghe a quelle di Schmitt e invece rovesciate rispetto a quelle di Huber. Come per Schmitt cioè, anche per Böckenförde la monarchia costituzionale non fu «un tipo costituzionale poggiante su un proprio principio politico ben definito»; essa fu invece una forma di governo ibrida, e la sua funzione fu quella di consentire il passaggio, senza soluzione di continuità, dalla dominanza del principio monarchico a quella del principio democratico-parlamentare[23].

Anche nell'interpretazione del significato da attribuire al modo in cui si chiuse il conflitto costituzionale prussiano nel 1866, Schmitt e Böckenförde da un lato ed Ernst Rudolf Huber dall'altro si trovano su posizioni diametralmente opposte. Nello scontro tra le due diverse e opposte concezioni della forma di governo monarchico-costituzionale, l'evento del conflitto viene inevitabilmente piegato ai rispettivi paradigmi interpretativi. Laddove i primi due vedono nella cosiddetta legge di indennità con cui si chiuse il conflitto 'il' trionfo dell'istituzione parlamentare e, particolarmente per Böckenförde, del suo diritto di bilancio (*Budgetrecht*), il secondo legge nel suo contenuto, e soprattutto nei suoi 'silenzi', 'la' vittoria del principio monarchico, dei diritti precostituzionali del monarca[24].

Soffermandoci a riflettere un attimo sulla coincidenza, solo a prima vista 'sorprendente', per cui tutti e tre questi storici e teorici della costituzione monarchico-costituzionale ottocentesca hanno studiato in funzione patognomonica il momento storico del conflitto costituzionale, siamo ben lungi

[22] Questo è infatti l'obiettivo dichiarato dell'analisi di E.-W. Böckenförde (cfr. *ibidem*, pp. 147-8).

[23] *Ibidem*, p. 159.

[24] Cfr. *ibidem*, p. 157 e E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 7, 9 e inoltre 348 ss. Come per Huber anche per Fritz Hartung (*Deutsche Verfassungsgeschichte*) la legge di indennità non significò assolutamente un cedimento del governo (p. 265).

dal voler anche lontanamente disconoscere l'indubbia distanza politico-ideologica che separa Huber da Böckenförde non meno che quest'ultimo da Schmitt.

A ben guardare però, non si può fare a meno di sospettare che questa 'coincidenza' sia tutt'altro che casuale. Essa può piuttosto essere l'espressione della condivisione di un *a priori* valutativo, che funziona da bussola per tutti e tre i nostri autori, e che è all'origine delle parentele metodologiche riscontrabili nello studio della monarchia costituzionale dei tre studiosi; parentele consistenti precisamente sia nell'intento essenzialmente definitorio-tipologico (definizione dell''essenza' della forma di Stato monarchico-costituzionale) e non storico-narrativo dell'analisi scientifica, sia nella scelta del percorso seguito per pervenire a ciò, vale a dire l'individuazione di un ben preciso momento storico come «patognomonico» e il suo esame in funzione dell'enucleazione da esso della 'normalità' costituzionale, secondo il principio per cui «la regola riceve il suo vero significato solo a partire dall'eccezione»[25].

A nostro avviso infatti, a monte e al fondo dell'insistenza dei tre autori sulla necessità di distinguere costantemente tra il momento della costituzione intesa in senso materiale e quello della costituzione intesa in senso formale[26], c'è anzitutto la radicata convinzione della «priorità dell'elemento 'politico' della costituzione su quello 'giuridico'», come ha giustamente notato Maurizio Fioravanti in merito alla teoria della

[25] Cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 16. Per Böckenförde cfr. sopra alla n. 21.

[26] Per quanto riguarda le posizioni di Böckenförde e Schmitt cfr. sopra alla n. 2 di questa Introduzione; sul rapporto tra «costituzione in senso sostanziale» e «costituzione in senso formale» in Huber rimandiamo al suo *Vom Sinn verfassungsgeschichtlicher Forschung*. Nella stessa raccolta si trovano anche le sue riflessioni su *Verfassung und Verfassungswirklichkeit bei Carl Schmitt*, in cui Huber commenta analiticamente e per certi versi criticamente la dottrina della costituzione di Schmitt, che evidentemente costituisce il tramite storico e ideale tra Huber e Böckenförde.

costituzione di Böckenförde[27]. Come c'è anche, strettamente connesso a quanto si è appena detto, lo spiccato interesse soggettivo dello studioso più «per il titolare della forza più potente, della forza che è in ultima analisi determinante per il tipo costituzionale», che non «per la forza normativa della Costituzione», come Schefold ha affermato riflettendo sull'impostazione metodologica di Huber e di Böckenförde[28].

Una volta compreso e preso atto di ciò in tutte le sue implicazioni, non ci si sorprenderà più tanto del fatto che Huber abbia osato spingersi tanto oltre sino a teorizzare esplicitamente che l'«oggetto della storia costituzionale» deve essere la costituzione intesa «in senso sostanziale» e non quella intesa «in senso formale»[29]; anche se indubbiamente non si valuteranno mai abbastanza le pesanti implicazioni che un'esclusione quale quella implicitamente contenuta in un orientamento storiografico di questo tipo può avere, soprattutto qualora ci si accinga a ripercorrere la storia di un secolo, come quello XIX, che anche il grande Franz Schnabel ha definito «giuridico» per eccellenza[30].

Indubbiamente, la lente interpretativa fornita dalla contrapposizione 'costituzione materiale/costituzione formale' può essere utilizzata senza alcuna difficoltà come valida chiave di lettura di una situazione, come quella degli anni del conflitto, di diritti costituzionali clamorosamente negati (basti pensare al diritto del parlamento di partecipare alla definizione del bilancio); una situazione in cui l'enorme distanza misurabile tra la lettera della costituzione formale

27 Così sul sistema concettuale e di valori di Böckenförde M. FIORAVANTI, *Quale futuro per la Costituzione?*, qui p. 634.

28 Cfr. D. SCHEFOLD, *Verfassung als Kompromiß?*, p. 156.

29 Cfr. E.R. HUBER, *Vom Sinn verfassungsgeschichtlicher Forschung*, qui p. 12.

30 Così secondo quanto riferisce il suo stesso allievo Böckenförde (cfr. *Verfassungsprobleme*, p. 93), che da Schnabel ha potuto largamente attingere nella fissazione dei punti cardinali della sua concezione della monarchia costituzionale (cfr. F. SCHNABEL, *Deutsche Geschichte*, III, in part. alle pp. 169 ss.).

e la realtà della costituzione materiale si presta immediatamente ad essere letta come violento prevalere della seconda sulla prima.

La medesima lente è destinata però a rivelarsi insufficiente, se non addirittura inutilizzabile, quando, come nel nostro caso, il movente e l'obiettivo principale della ricerca non sia né la sola ricostruzione storica e analisi interna del conflitto costituzionale, né la fissazione del 'tipo' della monarchia costituzionale quale si sarebbe 'definitivamente' svelata e confermata con il conflitto costituzionale, ma invece, piuttosto, la 'comprensione' dell'andamento altamente dinamico e tutt'altro che progressivo, scandito dal ricorrere di più o meno timidi movimenti in avanti non meno che da più o meno violenti arresti o regressioni, e quindi anche estremamente 'irregolare', seguito dal processo di costituzionalizzazione dello Stato prussiano.

Lo studio di questo processo decisamente non consente di isolare 'un' ipotetico momento patognomonico, in cui la costituzione formale si sarebbe 'finalmente' materializzata (Böckenförde), o, viceversa, dove la costituzione materiale avrebbe avuto ragione, 'definitivamente', dell'esteriorità di quella formale (Huber).

A Böckenförde si può infatti ragionevolmente obiettare che la costituzionalizzazione della Prussia, indubbiamente indisgiungibile dal riconoscimento di un ruolo politico decisionale autonomo all'istituzione parlamentare nell'esercizio di tutte le sue funzioni costituzionali, in nessun caso può essere forzatamente fatta coincidere, assumendo erroneamente la parte per il tutto, con il 'trionfo', tra l'altro tutto da verificare, nel 1866 del diritto parlamentare di bilancio[31]. Del resto, anche la sua tesi per cui da questa data si sarebbe messa in moto la necessaria e inarrestabile evoluzione della monarchia costituzionale verso lo Stato democratico-parla-

[31] Che di un trionfo si sia effettivamente trattato, è più che legittimo dubitare; in ogni caso infatti è indubbio che con la conclusione del conflitto furono distrutti, come dice Boldt, «tutti i tentativi di interpretare la Costituzione prussiana in senso parlamentare» (H. BOLDT, *Die preußische Verfassung*, p. 233).

mentare[32], dato che il diritto parlamentare di bilancio racchiudeva in sé l'essenza del moderno principio parlamentare-democratico essendo atto a «indurre» la dipendenza di fatto del governo dalla rappresentanza popolare[33], è stata già contestata, tra gli altri, da Gerhard A. Ritter. Secondo Ritter, infatti, non si può parlare di una evoluzione vera e propria perché, in realtà, non si è mai giunti ad un sostanziale mutamento della forma monarchico-costituzionale[34].

D'altronde, in polemica con Huber, si deve affermare, che non bastò certo la lezione esemplare inflitta dalla costituzione materiale a quella formale durante il conflitto del 1862-66, allorché il monarca dimostrò di avere la forza di governare anche contro il volere della rappresentanza popolare, a sanzionare 'una volta per tutte' la «capacità» della forma di governo monarchico-costituzionale di risolvere i conflitti e di garantire la governabilità; come se gli equilibri politici o i rapporti di forza sanciti dal conflitto e dalla sua soluzione non siano più stati seriamente minacciati dai conflitti politico-costituzionali successivi. È proprio, tra l'altro, sulla base della convinzione che la monarchia costituzionale abbia trovato nel 1866 la sua forma definitiva e la sua base solida e incontestata di legittimità, che Huber implicitamente attribuisce carattere 'eversivo' al tentativo condotto dai liberali sino al 1866 di dare attuazione al loro programma di *Ausbau der Verfassung*, nel momento in cui li accusa di aver mirato all'instaurazione del governo parlamentare[35]; riecheggiando così, peraltro, quelle posizioni che sin dall'indomani dell'emanazione della Costituzione tesero a 'criminalizzare' gli obiettivi politico-costituzionali del liberalismo prussiano[36].

[32] La tesi di Böckenförde della «necessità dello sviluppo» dal costituzionalismo alla democrazia parlamentare è sostenuta anche da M. RAUH nel suo *Föderalismus und Parlamentarismus*.

[33] Cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Der Verfassungstyp*, p. 156.

[34] G.A. RITTER, *Entwicklungsprobleme*, in part. pp. 12 s. e 16-19.

[35] Cfr. sotto al cap. III 3, p. 535, n. 43.

[36] Riferendosi al progetto dei liberali prussiani di *Ausbau der Verfassung* il liberale 'pentito' Hermann Baumgarten (sul suo 'pentimento' si torne-

Insomma, volgendo queste nostre osservazioni critiche in positivo, lo studio del processo di costituzionalizzazione della Prussia impone non solo che ci si disponga sin dall'inizio a relativizzare il valore esemplare e paradigmatico del conflitto costituzionale del 1862-1866[37], ma anche e anzitutto che si prenda seriamente atto del carattere di eccezionalità, del costante stato d'emergenza politico-costituzionale che caratterizzò tutta l'epoca costituzionale prussiana, dato il mai completamente attuato *Ausbau der Verfassung* e il perdurare degli attacchi delle forze conservatrici non solo allo 'spirito' ma anche alla lettera della Costituzione, ben oltre la composizione del conflitto costituzionale del 1866[38].

Quanto detto sin qui dovrebbe essere stato sufficiente a suscitare in chi legge il 'sospetto' che lo specifico oggetto di analisi scelto, la lotta del liberalismo prussiano per l'*Ausbau* legislativo in senso costituzionale della monarchia prussiana, ci ha condotto per così dire a ripensare, in chiave eminentemente storica, tutta la problematica evocata dalla coppia concettuale, originariamente giuspubblicistica, di 'costituzione formale/costituzione materiale'; una volta risultato evidente come essa non si possa piegare a chiave interpretativa buona per tutte le situazioni storiche di crisi, men che meno per quelle strutturalmente dualistiche e cronicamente conflittuali.

rà più circostanziatamente nell'ultimo capitolo di questo lavoro) affermò nella sua *Selbstkritik*: «Il programma del partito [la *Fortschrittspartei* degli anni del conflitto] comprendeva una trasformazione così fondamentale dell'ordinamento dello Stato prussiano da non poter assolutamente essere realizzato entro i limiti della Costituzione» (H. BAUMGARTEN, *Der deutsche Liberalismus*, pp. 116-17).

[37] Giustamente critico nei confronti del 'sistema' interpretativo huberiano H. BOLDT, *Verfassungskonflikt und Verfassungshistorie*, secondo il quale nelle costituzioni dualistiche del XIX secolo i conflitti costituzionali erano, per così dire, 'programmati' sin dall'inizio (p. 75). Sulla *Konfliktanfälligkeit* della monarchia costituzionale prussiana cfr. anche R. WAHL, *Die Entwicklung*, p. 12.

[38] Nel 1875, in pieno *Kulturkampf*, Bismarck non esiterà a sopprimere gli artt. 15, 16 e 18 della Costituzione che avevano sin qui garantito la libertà di culto per i cattolici (cfr. a questo proposito W. BECKER, *Il ruolo di Bismarck*, pp. 69-108, 87 ss. e 92 ss.).

Da questo sforzo di ripensamento storico della suddetta coppia concettuale o, più precisamente, di riflessione sulla sua reale valenza storico-esplicativa, abbiamo in realtà ricavato la solida convinzione che tale valenza debba essere drasticamente ridimensionata in riferimento alla costellazione di eventi, idee e persone da noi indagato. Sulla scia di quanto Pierangelo Schiera ha fatto con il suo *Laboratorio borghese* per un'altra coppia concettuale parimenti fondamentale per la storia e la storiografia tedesca dell'800, e cioè Stato/società, anche la contrapposizione 'costituzione materiale/costituzione formale' va cioè riportata in quello che è il suo vero mondo: il regno dell'ideologia e della riflessione sulla realtà[39] e non quello della realtà stessa, come vorrebbe far credere chi, come E.R. Huber, sostiene che è solo «la costituzione in senso sostanziale» a dover costituire l'oggetto della storia costituzionale[40]. Non solo, la sensazione, assai netta, che abbiamo ricavato dalla lettura delle fonti concernenti il periodo storico da noi preso in esame, è che la riflessione sul rapporto tra costituzione formale e costituzione materiale debba essere fatta rientrare non nel generico, indistinto regno delle ideologie, ma invece più specificamente, e a pieno titolo, nel bagaglio e nel patrimonio ideologico e dottrinario di quelle forze politico-sociali che, nella situazione storicamente determinata della Prussia all'indomani dell'emanazione della Costituzione del 1850, erano consapevolmente antiliberali, prima ancora che conservatrici o socialiste.

A ben vedere, se ci si sforza di guardare alla situazione

[39] Una delle acquisizioni più importanti e innovative per lo stato attuale degli studi sulle categorie e gli schemi interpretativi sia della storia costituzionale che della scienza di diritto pubblico contenute nel lavoro di P. SCHIERA, *Il laboratorio borghese*, ci sembra sia costituita proprio dalla conclusione cui egli giunge relativamente non solo al 'fondamento' «dottrinario» della separazione Stato/società, ma addirittura alla 'natura' «puramente teorica e categoriale» di quella separazione (cfr. *ibidem*, pp. 54 e 67, n. 9).

[40] Nella pretesa di ricostruire così una totalità piena, senza residui, tacendo sul fatto che anche la totalità che così si offre altro non è se non il frutto di una scelta, di una riduzione di complessità, di una precedente esclusione.

storica e politica della Prussia dopo il 1850 sfuggendo alle suggestioni indotte dalla contrapposizione costituzione formale/costituzione materiale, il primo dato di fatto storico, questo sì veramente reale, che si incontra e da cui è necessario prendere le mosse, non è certo l'asserita 'oggettiva' divaricazione tra costituzione materiale e formale, quanto invece l'incessante contrapporsi, il continuo confronto-scontro tra il monarca ed il suo governo da un lato e la rappresentanza popolare dall'altro, i due poli del dualismo su cui si fondava la monarchia costituzionale prussiana del XIX secolo, come del resto quelle tedesche ed europee in genere. Il carattere fondante, strutturale, veramente costitutivo, di questo dualismo tra governo monarchico e rappresentanza popolare, dualismo che informò di sé la costituzione 'materiale' della monarchia costituzionale prussiana non meno che la sua Costituzione 'formale' del 1850 e che produsse quel divario tra *Verfassung* e *Verwaltung* contro cui si scagliarono tanto i costituzionalisti quanto i politici liberali prussiani degli anni cinquanta e sessanta dell'Ottocento, s'impone da sé immediatamente e plasticamente in tutta la sua realtà allo storico (come del resto s'impose al contemporaneo) che sappia e voglia guardare ad esso senza lasciarsi irretire da schermi dottrinari preconfezionati volti a sublimare ideologicamente quel dualismo.

Già tanti contemporanei non hanno però saputo o voluto sottrarsi al fascino esercitato da schemi dottrinari di questo tipo. Avvenne così che se sull'affermazione che la Prussia era solcata da una profonda divisione interna tutti avrebbero potuto concordare senza difficoltà, diversi e solitamente opposti furono i punti di vista sul come comporre e superare quello iato, e di conseguenza sul come definirlo, allo stesso tempo interpretandolo.

La constatazione dell'esistenza di un divario tra lo Stato costituzionale quale promesso o adombrato dalla Costituzione prussiana del 1850 e quello reale che si poteva osservare funzionante in Prussia attraverso la sua amministrazione, non costituì mai per i liberali un dato caratteristico, oggettivo, strutturale ed immutabile della concreta 'realtà'

storico-politica della monarchia costituzionale prussiana, a differenza di quanto invece avvenne nell'analisi di chi interpretava la medesima realtà storico-politica in termini di alterità tra costituzione materiale e costituzione formale.

Per il movimento liberale lo scollamento tra *Verfassung* e *Verwaltung* da cui traeva origine il problema dell'*Ausbau der Verfassung* andava eliminato gradualmente e attraverso l'attuazione delle riforme legislative promesse dalla Costituzione, procedendo cioè nel senso di adattare l'amministrazione alle nuove norme e allo spirito della Costituzione. Questo fu l'obiettivo che spinse il liberalismo a costituirsi in movimento politico organizzato, soprattutto a livello parlamentare, e a praticare da qui una opposizione (legale) per far avanzare il processo di costituzionalizzazione dello Stato. Per i loro avversari invece, i teorici e i politici conservatori, che si servirono della formula 'costituzione formale/costituzione materiale' per leggere l'innegabile dualismo conflittuale che minava alla base la vita politico-istituzionale della monarchia prussiana, il conflitto si poteva eliminare solo se si 'metteva a tacere', si ignorava, o addirittura si toglieva di mezzo il 'pezzo di carta' che si era frapposto tra il monarca e i ceti, complicando 'inutilmente' la vita della monarchia e impedendo l'emergere e l'imporsi spontaneo delle forze e dei soggetti su cui storicamente si sarebbe 'effettivamente' basata la monarchia prussiana.

L'assunzione del punto di vista del movimento liberale nel ripercorrere il primo quindicennio dell'epoca costituzionale dello Stato prussiano, oltre a schiuderci le porte di una comprensione storicamente determinata del rapporto tra *Verfassung* e *Verwaltung*, ci ha fatto comprendere come urga estrema cautela nei confronti di quella storiografia che parla della monarchia costituzionale prussiana come di un *Verfassungsstaat* sin dal 1850[41], non meno che verso quella storiografia sociale che pur parlando dello Stato prussiano come

[41] Assai opportunamente G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, ha asserito che l'unica cosa che si potesse affermare con certezza della Prussia nel 1850 era che essa «aveva una costituzione» (p. 15).

di un «unvollendeter Verfassungsstaat» intende tuttavia con ciò non solo e non tanto una mancata complessiva parlamentarizzazione del sistema politico, ma sostanzialmente la mai avvenuta democratizzazione della vita politica dato il persistere del diritto elettorale a tre classi[42], non meno che, infine, verso tutta quella corrente interpretativa di teorici sia conservatori che marxisti, per i quali il costituzionalismo apparente della Prussia sarebbe da ricondurre all'essere la Costituzione in fin dei conti solo un pezzo di carta[43]. Se la prima e la seconda posizione storiografica finiscono infatti per occultare il problema complessivo che fu la prima ragione di vita e di lotta politica del movimento liberale, e cioè la costruzione, il perfezionamento e lo sviluppo, per dirla con i liberali contemporanei l'*Ausbau*, della dimensione costituzionale dello Stato[44], sulla base dell'ultima posizione non si potrebbe d'altro canto mai arrivare a comprendere come mai la Costituzione prussiana fu assunta come vero e proprio programma politico dal liberalismo politico prussiano e come le lotte per l'*Ausbau der Verfassung* segnarono profondamente la vita della monarchia prussiana.

Dall'analisi del processo di costituzionalizzazione dello Stato prussiano quale portato avanti dal liberalismo dal 1850 al 1866 emerge chiaramente l'impossibilità di ridurre e per così dire 'impacchettare' l'esperienza politica del liberali-

[42] Ci riferiamo sostanzialmente a Th. SCHIEDER, *Grundfragen*. Assai sintomatico è anche ad esempio il fatto, sia detto qui di sfuggita, che sempre Schieder parli altrove (*Das Verhältnis*, p. 52), sempre in riferimento alla mai avvenuta democratizzazione della monarchia costituzionale tedesca, dell'estrema vulnerabilità non però della forma di governo monarchico-costituzionale in sé e per sé, come fa ad esempio R. Wahl (cfr. il rinvio fatto sopra alla n. 37), ma invece di «Krisenanfälligkeit» dello stesso «Stato costituzionale liberale». È evidente che in questo modo il problema della costituzionalizzazione viene semplicisticamente ridotto a quello della democratizzazione, quale secondo Schieder si sarebbe originato dalla «discrepanza tra costituzione politica e sociale» (p. 51).

[43] Come base argomentativa per la contestazione di posizioni di questo tipo è estremamente utile il saggio di K. HESSE, *Die normative Kraft der Verfassung*, in part. p. 17.

[44] Così, oltre a C. Schmitt ed E.R. Huber, anche Fritz Hartung (cfr. ad esempio la sua *Deutsche Verfassungsgeschichte*, p. 252).

smo tedesco della seconda metà del XIX secolo tutta all'interno dell'espressione «liberalismo realpolitico», disconoscendo in tal modo la cesura segnata dal 1866 nella storia del liberalismo tedesco e soprattutto prussiano[45], e sottovalutando il fatto che solo dopo il 1866 le divisioni politiche interne al liberalismo portarono alla costituzione, dopo la fase del *Gesamtliberalismus*, di due partiti politici liberali, uno ancora progressista, l'altro più moderato.

Entrare nel merito della politica costituzionale portata avanti dal liberalismo prussiano sino al 1866 non solo impone però di storicizzare e di differenziare maggiormente prima di ricorrere allo slogan della *Realpolitik* per definire tutto il liberalismo tedesco postrivoluzionario, ma consente anche, in positivo, di cogliere il liberalismo come un movimento politico e politico-costituzionale estremamente attento al dato della politica pratica, come anche Umberto Allegretti ha ritenuto opportuno ricordare per il caso italiano[46].

[45] Come invece fa certa storiografia sociale che di fatto non esita ad equiparare liberalismo e borghesia soprattutto economica (da una tale equiparazione mette in guardia ad esempio G. SCHMIDT, *Die Nationalliberalen*, in part. p. 221, n. 7). Nel senso di una forte relativizzazione del significato di cesura costituito dal 1866 è senz'altro da interpretarsi la nota posizione di H. Böhme che sostiene la necessità di considerare unitariamente l'intero periodo compreso tra il 1849 e il 1879 caratterizzato dallo stretto intrecciarsi di crescita industriale e sviluppo del processo di formazione statale (cfr. il suo *Politik und Oekonomie*, in part. p. 34). Con la nota tesi di Gall, per cui la cesura principale nella storia del movimento liberale tedesco in genere, la sua «crisi di orientamento» e conseguente svolta ideale in senso «realpolitico», è da retrodatarsi addirittura agli anni cinquanta, in concomitanza cioè con l'inizio del passaggio della Germania all'epoca industriale (L. GALL, *Liberalismus und «bürgerliche Gesellschaft»*, in part. p. 355), non possiamo concordare. Un'interpretazione e una periodizzazione di questo tipo dell'esperienza storico-politica del liberalismo non consentono una sua adeguata valorizzazione. A fungere da catalizzatore nella periodizzazione di Gall è infatti quasi esclusivamente l'inizio della transizione della società e dell'economia tedesca verso la moderna epoca industriale. Nel saggio appena citato resta così, purtroppo, avvolto nell'oscurità il problema del modo in cui il movimento liberale si rapportò all'aprirsi della fase costituzionale e all'emanazione delle nuove costituzioni costituzionali ottocentesche.

[46] Cfr. U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, in part. p.

Nell'accusare il liberalismo di astrattezza e dottrinarismo da Hegel in poi[47], troppo spesso si è dimenticato che porsi degli obiettivi politici che vadano oltre l'esistente, non significa necessariamente avere una visione astratta del medesimo o un atteggiamento dottrinario nei confronti della realtà concreta da cui si prendono le mosse. Come pure non si può senz'altro asserire, in modo falsamente apodittico, che l'alta carica ideale e progettuale di un programma politico di riforme condanni inevitabilmente al fallimento il movimento politico che lo porta avanti.

L'accusa lanciata da più parti al liberalismo prussiano di aver peccato imperdonabilmente di astrattezza e dottrinarismo, e di aver spesso scambiato il piano della scienza con quello della realtà[48], si rivela il più delle volte, ad un'analisi attenta e come cerchiamo di mostrare nella presente ricerca, sostanzialmente pretestuosa, a meno che non si pretenda di poter anacronisticamente riesumare un concetto di politica premoderno, non fondato cioè quanto più possibile sulla conoscenza 'scientifica' della realtà. Ritenere di poter condannare il liberalismo partendo dalla prefigurazione della possibilità di scindere politica (nel nostro caso costituzionale) e scienza (giuspubblicistica), è, a nostro avviso, una pre-

12: «il liberalismo è un grande fenomeno pratico... nel suo movimento reale».

[47] Cfr. R. VIERHAUS, voce *Liberalismus*, qui pp. 760 (Hegel), 770 (Arnold Ruge), 771 ss. (Marx ed Engels). In questo saggio, Vierhaus, lungi tuttavia dal sottoporre a verifica storica le accuse di idealismo tradizionalmente lanciate all'indirizzo del liberalismo, se ne fa in un certo qual modo egli stesso interprete nel momento in cui asserisce che «dalla metà del secolo XIX» i liberali non ebbero un proprio «politisches Konzept» (p. 742). Dallo stesso saggio non emerge inoltre, coerentemente con una impostazione di questo tipo, alcun accenno alle esperienze politico-parlamentari del liberalismo tedesco a partire dall'inizio dell'epoca costituzionale nei vari Stati tedeschi.

[48] Oltre ai numerosi esempi di accuse di questo tipo che saranno portati nel corso di questo lavoro, degno di nota è il rimprovero mosso da H. BAUMGARTEN, *Der deutsche Liberalismus*, p. 93, ai liberali progressisti di aver «inconsapevolmente applicato [dottrinariamente] il metodo scientifico alla prassi politica». Un'accusa analoga lancia anche O. WESTPHAL (cfr. il suo *Welt- und Staatsauffassung*, in part. p. 202, ma anche 196).

tesa irragionevole, particolarmente se rivolta al liberalismo prussiano della metà del XIX secolo. In Prussia, dove la crisi del precedente Stato assolutistico-per ceti fu sancita e resa irrevocabile proprio dall'entrata in vigore del 'pezzo di carta' costituito dalla Costituzione del 31 gennaio 1850, non fu solo la politica a nutrirsi abbondantemente di scienza ma anche la scienza a progredire sull'onda dei rivolgimenti politici che segnarono la vita dello Stato in quel torno di tempo.

Se è vero infatti che dei progressi compiuti dalla scienza giuspubblicistica in questo torno di tempo (e il riferimento è qui in particolare al passaggio dal prerivoluzionario e precostituzionale giusnaturalismo razionalistico ad uno *Staatsrecht* positivo in cui diventava sempre più costitutiva e fondante la moderna distinzione tra diritto costituzionale e diritto amministrativo), poté trarre immediato vantaggio la politica costituzionale che i gruppi parlamentari portavano avanti acquisendo una superiore fondazione scientifico-razionale, non meno vero è che il progresso della scienza giuspubblicistica sarebbe stato impensabile se essa non si fosse mostrata così aperta e ricettiva verso la realtà storico-politico-costituzionale all'indomani del rivolgimento del 1848.

Insomma, se la scienza giuspubblicistica, ed eminentemente quella liberale, si lasciò guidare e alimentare dalla realtà storico-politica fino al punto da porsi più o meno esplicitamente al servizio della politica, non meno vero è anche che non vi fu nell'Ottocento prussiano alcun altro periodo in cui la scienza di diritto pubblico si mostrò in grado di sprigionare da sé una forza attrattiva tanto potente e di avere un impatto così forte sulla realtà politico-costituzionale come negli anni da noi qui presi in considerazione.

Non fu certo un caso se proprio nel 1856 uscì il primo trattato di diritto costituzionale positivo prussiano, il primo volume dello *Staatsrecht der preußischen Monarchie* di Ludwig von Rönne. Sull'autore del trattato, vale la pena di ricordarlo, non esiste a tutt'oggi una biografia che renda giustizia allo straordinario sforzo da lui compiuto di penetrare, sin negli anfratti più reconditi, le strutture e il funzionamento pratico dello Stato prussiano dell'Ottocento.

Parte prima

Il passaggio della Prussia a Stato costituzionale. Tra continuità e rottura

Capitolo primo

Le origini della Costituzione

Di «ingresso della Prussia nel novero degli Stati costituzionali» avevano parlato già nel 1847, cadendo così secondo Friedrich Engels nella stessa trappola che Federico Guglielmo IV aveva teso al popolo, oltre che eminenti organi di stampa estera, tra cui gli inglesi «Times» e «Globe», anche alcuni giornali tedeschi, con la sola eccezione di quelli di ispirazione democratica[1].

Il 3 febbraio di quell'anno, infatti, il re di Prussia aveva emanato un'ordinanza con cui veniva convocata per la prima volta una rappresentanza nazionale unitaria del popolo prussiano, la cosiddetta prima Dieta unificata[2]. Riunitasi per la prima volta a Berlino l'11 aprile 1847, la Dieta risultava dalla convocazione simultanea delle otto preesistenti diete provinciali istituite il 5 giugno 1823[3], in cui si raccoglievano le

[1] F. ENGELS, *Die preußische Verfassung* (6 marzo 1847), p. 30.

[2] Sul *Patent die ständischen Einrichtungen betreffend* del 3 febbraio 1847 e la *Verordnung über die Bildung des Vereinigten Landtages* dello stesso giorno (ora in H. BOLDT [ed], *Reich und Länder*, rispettivamente alle pp. 177-78 e 179-84), con cui il monarca convocò il *Vereinigter Landtag* (cfr. G. ANSCHÜTZ, Die *Verfassungs-Urkunde*, pp. 24 ss.).

[3] La legge istitutiva dei *Provinziallandtage* o *Provinzialstände* (cfr. *Allgemeines Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände vom 5. Juni 1823* in H. BOLDT [ed], *Reich und Länder*, pp. 165-66) aveva previsto che i progetti di legge di interesse esclusivamente provinciale, oppure di interesse generale ma aventi per oggetto modifiche sia dei diritti personali e proprietari sia delle imposte esistenti, dovevano essere sottoposti da quel momento all'esame dei ceti; questi ultimi avevano tuttavia un potere solo consultivo e complessivamente competenze assai modeste (in merito cfr. G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassungs-Urkunde*, pp. 17 ss. e R. KOSELLECK, *Preußen*, pp. 337 ss. Cfr. inoltre H. CROON, *Die Provinziallandtage*, pp. 456-84).

rappresentanze «neocetuali» dei signori fondiari, delle città e dei contadini[4], insieme, naturalmente, all'alta nobiltà[5].

[4] Nelle diete provinciali erano solitamente rappresentati i tre ceti della *Ritterschaft* o *Ritterstand* (letteralmente ceto dei cavalieri, ma sostanzialmente corrispondente, nella prima metà dell'800, alla signoria fondiaria), delle *Städte* (città) e dei *Bauern* (contadini). Nella prima metà dell'800 il ceto della *Ritterschaft* non si caratterizzava più per il servizio d'armi prestato al principe ma ormai quasi esclusivamente per il possesso di un tipo particolare di fondi signorili detti *Rittergüter*, possesso cui era tradizionalmente connesso l'esercizio di diritti signorili, di giurisdizione e di polizia. Per la comprensione dell'assai intricata condizione dei *Rittergutsbesitzer* (proprietari di *Rittergüter*), ceto che nella prima metà del XIX secolo aveva ormai cessato di essere esclusivamente nobiliare e cominciava invece ad assumere sempre più nettamente le fattezze di un «ceto professionale» (*Berufsstand*), come effetto non da ultimo dell'Editto dell'ottobre del 1807 che aveva consentito l'acquisto di *Rittergüter* anche ai borghesi, irrinunciabile R. KOSELLECK, *Preußen*, pp. 487-559. La legge del 1823 stabiliva espressamente che la condizione fondamentale per rientrare in uno dei tre ceti rappresentati alle diete provinciali era la proprietà fondiaria (*Grundeigentum*); non solo, condizione indispensabile per poter essere eletti deputati alla Dieta era il possesso perlomeno decennale della terra. Fu così che questa legislazione creò e legalizzò delle vere e proprie «rappresentanze di interessi», dando vita ad una rappresentanza cetuale di tipo nuovo (*neu-ständisch*), espressione cioè di gruppi sociali qualificati dal possesso, di contro ad una rappresentanza cetuale di vecchio tipo (*alt-ständisch*), come nel caso dei ceti imperiali, dove invece erano determinanti i privilegi di ceto acquisiti sin dalla nascita. Come si può ben immaginare, di fatto, a venir privilegiati all'interno delle diete provinciali non furono gli interessi della proprietà fondiaria in genere, ma quelli della grande proprietà. Sui ceti provinciali, così come delineati dalla legislazione del 1823, in quanto cioè «rappresentanze di interessi» (*Interessenvertretungen*), cfr. R. KOSELLECK, *Preußen*, pp. 342, 344, 356; la medesima definizione si trova già in G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassungs-Urkunde*, pp. 19-20. *Neu-ständisch* fu definita la legislazione del 1823 già da C. BORNHAK, voce *Preußen. A: Verfassungsgeschichte*, pp. 172-76, qui p. 174); per una caratterizzazione delle rappresentanze cetuali del 1823 in questo medesimo senso cfr. anche, più recente, H. OBENHAUS, *Anfänge des Parlamentarismus*, p. 719. Tutto il *Vormärz* (il periodo che va dal Congresso di Vienna alla rivoluzione del 1848) è visto come un periodo segnato dal prevalere di forme di rappresentanza *neuständisch* anche da H. BRANDT, *Landständische Repräsentation*, in particolare pp. 6 e 12.

[5] In alcune diete provinciali l'alta nobiltà costituì un ceto a sé, il «Primo ceto» (*Erster Stand*) in aggiunta agli altri tre sopraelencati che diventavano così rispettivamente il secondo, il terzo, e il quarto ceto; in altre la stessa confluì all'interno del ceto della *Ritterschaft* formando tuttavia al suo interno un gruppo separato. Alta nobiltà e signoria fondiaria finirono per avere il predominio in tutte le diete provinciali; nella maggior

Secondo una peculiare strutturazione interna delle rappresentanze cetuali di antico regime, la Dieta unificata si componeva di due curie: la curia dei signori (*Herrenkurie*), e cioè i principi delle case un tempo regnanti più l'alta nobiltà, ovverossìa il «Primo ceto» delle diete provinciali, con 72 membri, e la curia cosiddetta «dei tre ceti» (*Dreiständekurie*) con in totale 537 deputati[6]; di questi ultimi 231 erano in rappresentanza del ceto dei 'signori fondiari', 182 delle città e 124 dei comuni rurali[7].

parte di esse detenevano da sole circa la metà dei voti, le città ne detenevano invece 1/3 e i contadini solo 1/6 (cfr. G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassungs-Urkunde*, p. 19 e H. CROON, *Die Provinziallandtage*, p. 461). Sull'alta nobiltà è forse necessario qualche chiarimento ulteriore. Come ha detto E. KELLER, *Der Preußische Staat*, «fino alla riorganizzazione dello Stato dopo le guerre di libertà non c'era in Prussia alcun ceto più alto della bassa nobiltà, dato che titoli superiori non implicavano alcuna differenza nei diritti personali». Solo con il Congresso di Vienna, quando furono uniti allo Stato prussiano numerosi territori prima immediati dell'Impero (*reichsunmittelbar*) in cui risiedevano ancora le casate un tempo sovrane, fu creata un'alta nobiltà e la stessa venne dotata di notevoli privilegi (*ibidem*, pp. 440-41 e ss.). L'alta nobiltà fu individuata con precisione per la prima volta dall'art. 14 dei *Deutsche Bundesakte* dell'8 giugno 1815 (cfr. E.R. HUBER [ed], *Dokumente*, I, pp. 84 ss.). In questo articolo i capi delle casate tedesche di principi e conti (*Grafen*) venivano definiti come «i primi *Standesherren* [signori di ceto] nello Stato» (sull'art. 14 dei *Deutsche Bundesakte*, come anche sull'ordinanza del re di Prussia del 26 giugno 1815 che la recepì, cfr. oltre al già cit. E. KELLER, *Der Preußische Staat*, pp. 441 ss. anche il vecchio ma ancora utilissimo H. GOLLWITZER, *Die Standesherren*, pp. 32 ss., 48 ss., 351 ss. e inoltre, più recente, R. SCHIER, *Standesherren*).

[6] Secondo O. HINTZE, *Die Hohenzollern*, p. 524, nella Dieta unificata prussiana si trovavano congiunti il principio del «sistema bicamerale inglese» e l'istituzione *alt-ständisch* delle tre curie. Altrove e più tardi (1930) O. HINTZE (*Tipologia delle costituzioni per ceti*, in part. pp. 224-25, 234, qui p. 235) dirà che dei due «tipi» di costituzioni rappresentative quello di origine inglese era più risalente, mentre il secondo, espressione di una gestione statale più progredita, si era sviluppato, oltre che in Francia, anche nei territori tedeschi a costituzione burocratica in cui si era dissolto l'Impero germanico. L'interesse di Hintze ad approfondire questa distinzione diventa chiaro se si considera la funzione di supporto da essa svolta a sostegno della sua tesi per cui «il sistema costituzionale per ceti non è qualcosa di completamente diverso ed ostile rispetto a quello moderno...; esso costituisce anche... uno stadio generale di transizione verso il costituzionalismo moderno».

[7] Cfr. G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassungs-Urkunde*, p. 24.

Per quanto riguarda i poteri ad essa assegnati in materia finanziaria, la prima Dieta unificata era chiamata ad autorizzare la concessione di nuovi crediti allo Stato in tempo di pace, diritto peraltro già assicurato ai ceti dall'Editto del 17 gennaio 1820[8], come anche l'imposizione di nuove tasse o l'aumento di quelle già esistenti. In ambito legislativo essa godeva del diritto di essere consultata (*Mitspracherecht*) sui progetti di legge governativi, senza cioè che il suo parere fosse vincolante. Alla Dieta venne inoltre riconosciuto il diritto di indirizzare petizioni al re in relazione ai problemi interni del paese, ma gli fu però negata qualsiasi periodicità di convocazione, che era lasciata alla discrezione del monarca[9].

Per Engels, che aveva redatto l'articolo *Die preußische Verfassung* alla fine del febbraio 1847 per il settimanale inglese «The Northern Star», organo dei cartisti cui egli collaborò fino al marzo 1848, non vi era «alcun dubbio... che Federico

[8] La *Verordnung wegen der künftigen Behandlung des gesamten Staatsschuldenwesens (17.1.1820)* (ora in E.R. HUBER [ed], *Dokumente*, I, p. 72) aveva disposto infatti che da quel momento in poi la contrazione di debiti da parte dello Stato avrebbe dovuto essere sottoposta all'approvazione della futura assemblea dei ceti. Su questo editto cfr. E. RICHTER, *Preussische Staatsschuldenwesen*, pp. 34 ss. ma soprattutto pp. 41 ss., e inoltre H. OBENHAUS, *Anfänge des Parlamentarismus*, pp. 122 ss., che ricorda come con questo editto la Prussia si fosse allineata a determinazioni più o meno esplicite nel medesimo senso già presenti nelle costituzioni di alcuni Stati tedesco-meridionali quali la Baviera (Cost. del 1818, art. 11), il Württemberg (Cost. del 1819, art. 119), e soprattutto il Baden (Cost. del 1818, art. 57).

[9] Sui poteri del *Vereinigter Landtag* cfr. F. ENGELS, *Die preußische Verfassung*, p. 617, n. 17 e inoltre H. OBENAUS, *Anfänge des Parlamentarismus*, pp. 658 ss. Sulla Dieta del '47, con particolare attenzione alla rappresentanza in essa della Prussia orientale e soprattutto alle questioni maggiormente discusse al suo interno: estensione del diritto di petizione dei ceti, mantenimento o abolizione della tassa sulla macellazione e sul macinato (*Mahl- und Schlachtsteuer*) e sua sostituzione con un'imposta sul reddito (*Einkommensteuer*), concessione di crediti al governo per la costruzione dell'*Ostbahn*, la rete ferroviaria Berlino-Königsberg, etc., si confronti la parte dedicata da B.-M. Rosenberg alle «assemblee preparlamentari» nel suo *Die ostpreussische Vertretung*, in particolare pp. 35-57.

Guglielmo con questa cosiddetta Costituzione cerca[va] di prendere soldi senza essere però obbligato a fare concessioni all'opinione pubblica»[10].

Le aspettative dei liberali presenti nella Dieta, in genere assai «moderati»[11], come il barone Georg von Vincke[12],

[10] F. ENGELS, *Die preußische Verfassung*, p. 30.

[11] Lo sottolineò indirettamente lo stesso H. VON TREITSCHKE, *Deutsche Geschichte*, V, p. 618 allorché asserì che i radicali non trovarono nella Dieta alcun portavoce. Per la Germania in genere, un primo tentativo di pervenire ad una prima separazione 'concettuale' del liberalismo moderato o costituzionale da una parte, e liberalismo radicale o democratico dall'altro, è stato fatto da K.-G. FABER, *Strukturprobleme*. In questo saggio si sostiene che il «radicalismo» o «liberalismo democratico» divenne in Germania una forza politica in concorrenza con il «liberalismo costituzionale» solo a partire dagli anni '30 dell'Ottocento (pp. 210-11). In riferimento allo specifico caso prussiano Vierhaus nella sua voce *Liberalismus* sottolinea che solo negli anni '40, e in particolare con la Dieta del 1847, ebbe inizio il processo di separazione e di differenziazione del «radicalismo» dal liberalismo (p. 773).

[12] Georg E.F. von Vincke (1811-1875), parlamentare prussiano, *Rittergutsbesitzer*, era il figlio maggiore dello stimato e amato barone Ludwig von Vincke, primo *Oberpräsident* (massima autorità amministrativa della *Provinz* prussiana) della Vestfalia, morto nel 1844. Dopo aver inizialmente intrapreso la carriera giudiziaria, Georg von Vincke decise in seguito di dedicarsi esclusivamente alla conduzione dei possedimenti signorili paterni. Eletto nel 1837 dalle rappresentanze di circoscrizione (*Kreisstände*) di Hagen (Vestfalia) alla carica di *Landrat* (massima autorità amministrativa della circoscrizione amministrativa del *Kreis*) entrò a far parte nel 1847 della prima Dieta unificata prussiana in quanto già rappresentante della *Ritterschaft* alla dieta provinciale della Vestfalia. Nel 1848 fu anche inviato, sempre in rappresentanza della circoscrizione di Hagen, all'Assemblea nazionale costituente (*Nationalversammlung*) di Francoforte. Di idee liberali, per quanto assai moderato, fu eletto alla Seconda camera prussiana dal 1850 al 1855; rientrò quindi nella Camera dei deputati prussiani nel 1859 mantenendo il suo seggio fino al 1861. Sull'attività politico-parlamentare del barone Georg von Vincke nel triennio 1859-1861 si tornerà ampiamente nella Parte seconda di questo lavoro. Per ulteriori dati biografici si rimanda alla relativa voce biografica di H. VON PETERSDORFF nell'*ADB*, XXXIX, e al vivace schizzo fattone da un liberale suo contemporaneo, E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preussische Landtagsmänner*, pp. 132-52, in particolare pp. 138-39, dove è definito un «junkerlicher Liberaler» (p. 134) mirante a «dominare i liberali e a farne degli *Wighs* inglesi» (p. 135).

Wilhelm Grabow[13], il conte Max von Schwerin[14], Florens von Bockum-Dolffs[15], etc. che all'ordinanza del febbraio del

[13] Wilhelm Grabow (1802-1874), parlamentare prussiano, figlio di un facoltoso commerciante di Prenzlau (provincia del Brandeburgo), si formò giuridicamente presso l'Università di Berlino. Qui intraprese la carriera giudiziaria arrivando infine, dopo essere stato uditore (*Auskultator*) al tribunale cittadino (*Stadtgericht*) di Berlino, referendario al tribunale camerale sempre della capitale prussiana (*Kammergericht*), e infine assessore di nuovo presso il tribunale cittadino di Berlino, ad essere insignito per meriti professionali del titolo di *Justizrat* e ad essere nominato consigliere del tribunale cittadino (*Stadtgerichtsrat*) di Berlino; successivamente gli fu assegnato un ufficio ancora superiore presso l'*Obergericht* (tribunale di 2ª istanza) di Greifswald (Pomerania). Nel 1838 fu eletto borgomastro della sua città natale Prenzlau, conservando la carica per ben 12 anni. Nel 1847 fece parte della seconda curia della Dieta unificata e si batté per la regolare periodicità della sua convocazione. Fu presidente dell'Assemblea costituente prussiana dal giugno all'ottobre 1848, quindi presidente della Camera dei deputati prussiana per varie legislature durante gli anni '50 e infine primo vicepresidente della stessa nelle sessioni 1860-61. Su Grabow, una delle figure più nobili del liberalismo politico prussiano degli anni '50 e '60, si veda la voce di WIPPERMANN nell'*ADB*, IX, e E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preussische Landtagsmänner*, pp. 113-31.

[14] Max von Schwerin-Putzar (1804-1872), parlamentare e ministro prussiano, *Rittergutsbesitzer* a Putzar, Glien e Berlino. Nato a Boldekow presso Anklam (Pomerania), apparteneva ad una delle più eminenti famiglie nobili prussiane. Intrapresa dapprima la carriera giudiziaria, la interruppe per assumere l'amministrazione dei fondi paterni. Nel 1833 fu eletto *Landrat* dalla circoscrizione di Anklam, dal 1840 fu membro della dieta provinciale della Pomerania e nel 1847 sedette nella Dieta unificata dove fu «uno dei capi del partito costituzionale» (cfr. *Graf Schwerin* in E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preussische Landtagsmänner*, pp. 164-77, qui p. 169). Dal 19 marzo al 13 giugno 1848 ricoprì la carica di ministro del Culto, nel 1848 partecipò ai lavori dell'Assemblea nazionale di Francoforte, e a partire dal 1849 fu membro della Seconda camera prussiana. Il 3 luglio 1859 fu chiamato dal re alla direzione del ministero degli Interni, carica che ricoprì sino al marzo 1862. Su di lui cfr. anche G. HIRTH (ed), *Preußischer Landtags-Almanach*, pp. 324-25.

[15] Florens H. von Bockum-Dolffs (1802-1899), parlamentare prussiano, proprietario terriero. Nato a Soest (Vestfalia) da una famiglia di ufficiali, si staccò dalla tradizione familiare per intraprendere la carriera amministrativa al servizio dello Stato arrivando a ricoprire nel 1859 la carica di *Oberregierungsrat* all'interno dell'organo esecutivo collegiale della *Regierung* nel distretto amministrativo di Coblenza; già nel 1838 aveva assunto la carica di *Landrat* nella circoscrizione di Soest, carica con cui di solito si iniziava la superiore carriera amministrativa al servizio dello

1847 avevano in un primo momento agganciato le loro speranze di ottenere finalmente quella rappresentanza popolare e quella carta costituzionale che il defunto Federico Guglielmo III aveva promesso ai suoi sudditi in riconoscenza dell'aiuto prestatogli durante l'emergenza delle 'guerre di libertà' nel 1813 e nel 1815[16], non tardarono però ad andare deluse; a conferma, si potrebbe dire, di quanto Engels aveva intuito sin dall'inizio di tutta la vicenda.

A preliminare chiarimento delle sue vere intenzioni, Federico Guglielmo IV nel suo discorso di apertura della Dieta dell'11 aprile 1847, si affrettò a precisare: «né ora né mai permetterò che tra il nostro Signore Dio in cielo e questo paese si frapponga un foglio scritto... per governarci con i suoi paragrafi»[17]. E, coerentemente con questo suo pronunciamento inequivocabilmente anticostituzionale[18], nei mesi che seguirono oppose un netto rifiuto alle numerosissime petizioni presentate dai deputati liberali reclamanti la periodicità della convocazione della Dieta, che sola avrebbe garantito la continuità dell'azione di quest'ultima nell'eserci-

Stato. Nel 1833 e nel 1841-1853 fu membro della dieta provinciale della Vestfalia e nel 1847 della prima Dieta unificata. Su di lui cfr. H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier, passim*, G. HIRTH (ed), *Preußischer Landtags-Almanach*, pp. 254-55, e inoltre, sempre molto interessante ed utile come testimonianza contemporanea, E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preussische Landtagsmänner*, pp. 190-200.

[16] Cfr. la *Verordnung über die zu bildende Repräsentation des Volks vom 22. Mai 1815* pubblicata nella *Gesetzsammlung* del 1815, ora in E.R. HUBER (ed), *Dokumente*, I, p. 61. In merito cfr. inoltre F. GIESE, *Preussische Rechtsgeschichte*, pp. 170-72 e H. OBENAUS, *Anfänge des Parlamentarismus*, pp. 81-83.

[17] Sulla *Thronrede* di Federico Guglielmo IV cfr., oltre a H. VON TREITSCHKE, *Deutsche Geschichte*, V, pp. 619 ss., il più recente W. BUSSMANN, *Zwischen Preußen*, pp. 208 ss. e D. BLASIUS, *Friedrich Wilhelm IV.*, pp. 108 ss. Come testimonianza contemporanea cfr. ancora quella del pubblicista liberale R. HAYM in *Reden und Redner*, p. 458, sul quale si tornerà ampiamente in seguito (cfr. pp. 167 ss.).

[18] Ai fini pratici, la distinzione fatta da D. Blasius, per il quale fu la «paura della Costituzione» e non la volontà di «lotta contro la Costituzione» a determinare la condotta del monarca prussiano (cfr. D. BLASIUS, *Friedrich Wilhelm IV.*, p. 105), non ci sembra estremamente rilevante.

zio del suo diritto di controllo del debito pubblico (*Staatsschuldenwesen*)[19].

L'insoddisfazione dei liberali della seconda curia per questa 'falsa partenza' nell'introduzione del sistema costituzionale in Prussia sfociò in una risoluzione di 138 membri della Dieta contro il cosiddetto *Februarpatent*, il cui testo, secondo i firmatari della risoluzione, era da sottoporre urgentemente a profonde modifiche. Esso infatti, non solo non avrebbe allargato le competenze dei ceti, ma avrebbe addirittura compromesso la certezza del diritto già esistente, e cioè dei diritti assicurati ai ceti sia dalla legge del 1823 di istituzione delle diete provinciali, sia dall'ancora precedente Editto del 1820[20].

Alla risoluzione della Dieta che chiedeva l'estensione delle competenze dei ceti, Federico Guglielmo IV si affrettò subito a rispondere in senso negativo e la Dieta dal canto suo, sempre più irritata dall'atteggiamento arrogante del monarca, reagì con una decisione altrettanto esemplare, negando cioè al governo i crediti da esso richiesti per la prosecuzione dei lavori di costruzione dell'*Ostbahn*[21].

L'alto livello di conflittualità politica sviluppatosi in seno a questa prima Dieta prussiana si era a tal punto rivelato non ricomponibile all'interno dello scenario politico pseudorappresentativo costruito dal monarca, che quest'ultimo, allarmato soprattutto dalle pressanti richieste di convocazione periodica della Dieta, il 26 giugno dello stesso 1847 si risolse a chiuderla. Solo sull'onda della montante rivoluzione, nel marzo 1848, Federico Guglielmo IV si convinse dell'opportunità di annunciarne la prossima riapertura e di fissare la data di inizio della seconda sessione. Il ritmo incalzante con cui però il paese precipitava ormai nel vortice degli eventi rivoluzionari, vanificò il suo tardivo gesto conciliato-

[19] Cfr. H. OBENAUS, *Anfänge des Parlamentarismus*, pp. 691-92.

[20] Sulle considerazioni che spinsero i liberali della seconda curia a redigere questa risoluzione si sofferma ripetutamente E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preussische Landtagsmänner*, pp. 119, 138-39, 169, 194-95.

[21] Cfr. H. OBENHAUS, *Anfänge des Parlamentarismus*, p. 692.

rio. La Dieta unificata, riunitasi per la seconda e ultima volta il 2 aprile 1848, fu aperta dal nuovo presidente del Consiglio, il liberale Ludolf Camphausen; essa fece appena in tempo a discutere, approvandolo, un progetto di legge governativo contenente il nuovo diritto elettorale con cui avrebbe dovuto essere eletta la futura rappresentanza nazionale del popolo prussiano. La legge elettorale dell'8 aprile 1848 introdusse il diritto elettorale generale, uguale e segreto, anche se indiretto, sulla base del quale furono eletti, ai primi di maggio del 1848, i membri dell'Assemblea nazionale prussiana, con il compito primario di dare una costituzione scritta alla Prussia[22].

Se, come punto di riferimento ideale e teorico, il liberalismo politico prussiano era in quegli anni necessitato ad appog-

[22] L'Assemblea nazionale prussiana decise nel giugno 1848 di insediare una Commissione costituzionale (*Verfassungskommission*) con il compito di elaborare un proprio progetto costituzionale da sottoporre poi all'aula, dopo aver rigettato il progetto del 20 maggio 1848 sottopostole dal governo Camphausen (il testo della *Regierungsvorlage vom 20. Mai 1848* è ora ripubblicato in S. BÖHR, *Die Verfassungsarbeit*, pp. 149 ss.). Camphausen, visto bocciato dall'Assemblea il suo progetto di Costituzione, il 20 giugno rassegnò le sue dimissioni dalla carica di presidente del Consiglio. La Commissione costituzionale si riunì per la prima volta il 17 giugno 1848, eleggendo come suo presidente il democratico Waldeck (cfr. sotto alla nota 51) con 12 voti contro gli 11 raccolti dal suo avversario, e cioè a strettissima maggioranza. La Commissione si componeva di 24 membri: 7 democratici, 5 del Centro-sinistra, e 12 del Centro (-destra) e della Destra insieme (cfr. *ibidem*, p. 40). La sua immagine non era cioè assolutamente quella di una commissione politicamente 'radicale' (cfr. *ibidem*, p. 45), come del resto all'inizio non era assolutamente in mano ai radicali, di contro a quanto solitamente si crede, nemmeno l'Assemblea nazionale nel suo complesso (cfr. D.J. MATTHEISEN, *Die Fraktionen*, p. 158). Sui lavori di questa Commissione riferisce diffusamente il lavoro succitato della Böhr, cui perciò rinviamo. Qui ci limitiamo a ricordare che la discussione in aula del progetto costituzionale redatto dalla Commissione (il *Kommissionentwurf der Nationalversammlung* del 26 luglio 1848 è stato ora ripubblicato in S. BÖHR, *Die Verfassungsarbeit*, pp. 157 ss.) non giunse mai ad una deliberazione; iniziata il 12 ottobre 1848, essa non poté essere condotta a termine, essendo stati i lavori dell'Assemblea interrotti dall'ordine di scioglimento della stessa emesso dal monarca il 5 dicembre 1848. L'8 novembre 1848, in un momento di particolare recrudescenza dei disordini rivoluzionari, si era intanto già insediato il nuovo governo controrivoluzionario presieduto da Friedrich Wilhelm von Brandenburg.

giarsi agli sforzi di sistematizzazione dottrinale del costituzionalismo compiuti in ambito e su suggestioni extraprussiani, per esempio dal giurista e membro della Seconda camera del Baden Karl von Rotteck[23], coredattore insieme a Carl Theodor Welcker[24] del notissimo *Staatslexikon*[25] – come tra l'altro riconoscerà candidamente in seguito il liberale prussiano Hans Viktor von Unruh[26] – la partecipazione ai

[23] Su di lui cfr. tra gli altri H. EHMKE, *Karl von Rotteck*; H. BRANDT, *Landständische Repräsentation*, pp. 255-66; G. KLEINHEYER-J. SCHRÖDER, *Deutsche Juristen*, pp. 226-28; M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, II, pp. 159-63 (con le indicazioni della letteratura più recente).

[24] Su Welcker cfr. R. SCHÖTTLE, *Politische Freiheit*; M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, II, pp. 177-78; H. BRANDT, *Landständische Repräsentation*, pp. 199 ss.; E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, pp. 188 ss. Su Rotteck e Welcker cfr. inoltre I. CERVELLI, *Liberali tedeschi*, pp. 823-35.

[25] Una sintesi esemplare di questo eccellente sforzo di sistematizzazione mi pare possa rappresentare la voce *Constitution*, di Karl VON ROTTECK, in K. VON ROTTECK-C. WELCKER (edd), *Das Staats-Lexikon*, 2ª ed., III (Altona 1846). La prima edizione dello *Staatslexikon* di Rotteck e Welcker apparve in 15 volumi ad Altona dal 1834 al 1843; la seconda edizione, in gran parte una ristampa della prima con qualche aggiunta, uscì in 12 volumi dal 1845 al 1848 sempre ad Altona; la terza edizione fu invece pubblicata a Leipzig, dall'editore Brockhaus, in 14 volumi dal 1856 al 1866 (sullo *Staatslexikon*, oltre agli scarnissimi riferimenti contenuti in U. HALTERN, *Politische Bildung*, p. 75, n. 44, cfr. R. GRAWERT, *Die Staatswissenschaft*, e inoltre E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, pp. 188 ss.). Nel 1990 (Frankfurt a.M.) è stata ristampata la seconda edizione con un'introduzione di H. Brandt e l'indice dei collaboratori a cura di Helga Albrecht (cfr. R. SCHÖTTLE, *Das «Staatslexikon»*). Sulla fisionomia completamente diversa della terza edizione, cui Welcker collaborò peraltro solo per brevissimo tempo, rispetto alla seconda si soffermò ampiamente già H. ZEHNTER, *Das Staatslexikon*, in part. pp. 24 e 49 ss. (sulla seconda edizione), 25, 49 s., 97 ss. (sulla terza).

[26] In H.V. VON UNRUH, *Erinnerungen*, fu lo stesso von Unruh ad ammettere: «Wir klebten am Rotteck-Dahlmannschen konstitutionellen Schematismus» (p. 117). Il divieto di diffusione dello *Staatslexikon* emanato in un primo momento in Prussia, e cioè nel 1834 (cfr. H. ZEHNTNER, *Das Staatslexikon*, p. 19) fu poi revocato nel 1843 (*ibidem*, p. 24).
Hans Viktor von Unruh (1806-1886), parlamentare prussiano, ricoprì la carica di vicepresidente della Assemblea nazionale di Berlino, al cui interno si era schierato con l'ala sinistra del liberalismo moderato, e fu primo vicepresidente della Camera dei deputati prussiana nelle sessioni 1863-1866. Nato a Tilsit (Magdeburgo, nella provincia prussiana di Sas-

lavori della prima Dieta unificata del 1847 fu indubbiamente determinante nella comprensione di quali dovessero essere concretamente gli attributi imprescindibili di una moderna rappresentanza popolare in uno Stato costituzionale[27]. I dibattiti svoltisi all'interno della Dieta prussiana del 1847 rappresentarono per i liberali, nonostante e al di là dell'esiguità delle reali competenze di quell'istituzione, quella che il grande teorico liberale Robert von Mohl definì la 'prima scuola' di «staatliche Erziehung», la palestra di addestramento alla lotta politica in cui «l'uomo cresce con i suoi scopi»[28]. Nonostante il carattere non ancora del tutto pubblico delle sedute della Dieta[29], la considerazione della storia di questa istituzione rappresentativa pre-parlamentare,

sonia) da una famiglia di antiche tradizioni militari, entrò ben presto al servizio dell'amministrazione statale come ingegnere civile, occupandosi, in qualità di *Regierungsrat* e *Baurat*, della costruzione della rete ferroviaria prussiana. Unruh cominciò la sua carriera politica di parlamentare solo nel 1848 come deputato dell'Assemblea nazionale di Berlino. Sulla sua attività di politico e pubblicista negli anni '60 si avrà modo di tornare in seguito. Su von Unruh cfr. G. HIRTH (ed), *Preußischer Landtags-Almanach*, pp. 333-34; la voce biografica di H. VON PETERSDORFF in *ADB*, XXXIX; la breve biografia *Hans Viktor von Unruh* redatta da W. BREWISCH per il quarto volume dei *Mitteldeutsche Lebensbilder*, e infine H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, p. 145.

27 E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preussische Landtagsmänner*, è andato ancora oltre ed ha individuato già nell'attiva e vivace partecipazione di molti liberali durante gli anni '40 alla vita delle istituzioni rappresentative cetuali delle province, delle circoscrizioni e dei comuni, il momento iniziale dello sviluppo dello «spirito costituzionale pratico della borghesia prussiana» (p. 118).

28 «Die politische Erziehung durch eine grosse Versammlung» è il titolo di uno degli «aforismi politici» sul tema «Von Ständeversammlungen» di cui parla R. VON MOHL nel suo *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, II (1862), pp. 38-39.

29 I protocolli delle sedute della Dieta unificata e delle sue curie furono stampati e pubblicati integralmente nell'«Allgemeine Preußische Zeitung», con l'indicazione del nome degli intervenuti nei dibattiti. Da qui i resoconti stenografici poterono essere ripresi da altri quotidiani conferendo ai dibattiti della Dieta un così alto grado di pubblicità che «alla piena pubblicità dei lavori parlamentari mancava... solo la possibilità che alle sedute potessero partecipare spettatori» (cfr. H. OBENAUS, *Anfänge des Parlamentarismus*, pp. 664 e 697 ss.).

come parte integrante del bagaglio di esperienza politico-pratica del liberalismo prussiano dell'epoca più propriamente costituzionale, s'impone nondimeno anche per un altro importante motivo: molti dei parlamentari che si distinsero all'interno della Dieta del 1847 saranno tra i principali esponenti dell'opposizione politica nel parlamento prussiano degli anni cinquanta e sessanta[30].

A prescindere tuttavia da ciò che la Dieta unificata significò per l'esperienza politica soggettiva dei liberali prussiani, è indubbio che il *Landtag* del 1847 come istituzione politico-rappresentativa presentava molti tratti di comunanza con i *Landstände* del XVIII secolo più che le caratteristiche, per quanto ancora in nuce, di un moderno parlamento del XIX secolo[31]. La considerazione di Vierhaus, secondo cui «il mutamento istituzionale si compie nella maggior parte dei casi lentamente e raramente in modo totale»[32], si conferma in tutta la sua validità se riferita alla Dieta del 1847. All'interno della prima Dieta unificata prussiana i liberali dovettero constatare di persona la distanza che correva tra il *Mitspracherecht* di un'assemblea rappresentativa neocetuale che,

[30] Lo nota, senza tuttavia soffermarsi oltre sul fatto, anche H. OBENHAUS (*ibidem*, p. 728).

[31] Cfr. V. PRESS, *Landstände*, p. 147. Assai utili dal punto di vista metodologico ed euristico per l'approfondimento della fondamentale questione della continuità-discontinuità dello sviluppo costituzionale tedesco, con particolare riferimento ai mutamenti costituzionali avvenuti in Germania nel periodo a cavallo tra il XVIII e il XIX secolo, sono le suggestioni contenute nel contributo di R. VIERHAUS, *Von der altständischen zur Repräsentativverfassung*.

[32] Già all'inizio del suo saggio *Von der altständischen zur Repräsentativverfassung*, Rudolf Vierhaus avverte in questo senso in termini programmatici, per poi proseguire con un monito: «Nomi nuovi non sono necessariamente garanzia di uno spirito nuovo e di un nuovo modo di operare! Vecchi nomi, d'altra parte, non sempre stanno a significare la continuazione di ciò che è sempre stato! È da considerarsi pertanto non meno parziale un'analisi che mette in rilievo anzitutto la continuità di istituzioni e idee a prescindere da qualsiasi mutamento» (p. 77). Prendendo ad esempio il caso prussiano Vierhaus afferma inoltre a quest'ultimo proposito: «Nel marzo del 1848 gli uomini della prima ora furono spesso coloro che erano emersi precedentemente... nelle diete provinciali e nella Dieta unificata del 1847» (p. 194).

nelle intenzioni del monarca che l'aveva chiamata in vita, non doveva scalfire in alcun modo la sua autonomia politico-decisionale, e invece il diritto di una moderna assemblea rappresentativa a partecipare in modo continuativo e con potere non meramente consultivo alla legislazione e alla amministrazione delle finanze[33]. Nel contesto di una organizzazione del potere dai tratti fondamentalmente ancora assolutistici[34], il diritto di un'assemblea di deputati, che il monarca si ostinava a considerare «consiglieri del re» o tutt'al più «rappresentanti di ceto» anziché «rappresentanti del popolo»[35], ad autorizzare la contrazione di nuovi debiti da parte dello Stato o ad essere consultata sui progetti di legge governativi, era sempre suscettibile di venire all'occasione rimesso unilateralmente in discussione da parte del monarca.

Solo con l'emanazione della Costituzione prussiana del 31 gennaio 1850[36] e il suo giuramento da parte del monarca, la

[33] Nell'epoca dello Stato assolutistico, com'è noto, non solo la sfera dell'amministrazione finanziaria era stata tenuta rigidamente separata dal sistema politico complessivo (sul passaggio dalla *Finanzverwaltung* alla *Finanzverfassung* dell'epoca costituzionale cfr. L. VON STEIN, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, I, pp. 335-63, in particolare pp. 339, 340 e per il caso prussiano 357), ma anche era affidato al monarca in via esclusiva il diritto di redigere da solo, con i suoi consiglieri o ministri, il bilancio dello Stato, senza cioè dover sottostare ad alcun vincolo da parte di una qualsiasi istituzione rappresentativo-cetuale, tranne che nel caso di imposizione di nuove imposte e tributi. La separatezza dell'amministrazione finanziaria era ancora attuale nelle stesse costituzioni tedesche del *Vormärz* dove, come si vedrà più precisamente in seguito, si distingueva nettamente tra la approvazione del bilancio e l'autorizzazione delle imposte da parte dei ceti da un lato e il diritto di legislazione dall'altro (cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, p. 73).

[34] Secondo G. ANSCHÜTZ l'estrema debolezza delle formazioni cetuali nel periodo 1823-1848 impedisce che si possa parlare di una «monarchia cetuale» e di un sistema «effettivamente dualistico» quale quello caratteristico dell'epoca del precedente Stato per ceti (*Die Verfassungs-Urkunde*, p. 20).

[35] Sulla concezione delle rappresentanze cetuali del monarca prussiano cfr. F.-L. KROLL, *Friedrich Wilhelm IV.*, pp. 65 ss. e in particolare pp. 77 e 99. Cfr. inoltre D. BLASIUS, *Friedrich Wilhelm IV.*, p. 109.

[36] Cfr. *Verfassungsurkunde für den preußischen Staat (31.1.1850)*, ora ripubblicata in E.R. HUBER (ed), *Dokumente*, I, pp. 501-514. Per quanto

Prussia diventò, come concordemente riconosciuto dalla storiografia politica, da quella giuridica e da quella costituzionale odierne, nonché dai commentatori politici dell'epoca, una «monarchia costituzionale». Con la sua entrata in vigore prese avvio la fase costituzionale della monarchia prussiana, conclusasi solo nel 1918, in cui in linea di principio si negò qualsiasi base di diritto e legittimità ad una conduzione patrimonial-assolutistica dello Stato da parte del monarca e a forme di rappresentanza non solo vetero- ma anche neocetuali.

Se è vero che, successivamente all'entrata in vigore della Costituzione del 1850, sulla definizione della Prussia come monarchia costituzionale nessun contemporaneo, nemmeno liberale, avrebbe osato sollevare una qualsiasi obiezione, non meno vero è però che, come ha giustamente sottolineato G. Grünthal, sino al 1858 (inizio della Nuova Era) e addirittura anche dopo il 1866, nessuno avrebbe potuto pacificamente affermare che la Prussia era ormai diventata uno «Stato costituzionale», senza ricevere in replica o perlomeno attendersi sonore smentite o vivaci contestazioni[37].

Identificare nella monarchia costituzionale prussiana uno «Stato costituzionale» riusciva particolarmente difficile, anche dopo il 1850, soprattutto ai pubblicisti e politici liberali; essi solitamente preferivano mantenersi più sul vago e parlare di «ingresso della Prussia nel novero degli Stati costituzionali», come già F. Engels seppur in altro contesto[38], o limitarsi ad asserire che «la Prussia aveva ricevuto una Costituzione»[39]. La scelta di usare quest'espressione piuttosto

ci è dato sapere esiste a tutt'oggi una sola traduzione italiana, ottocentesca, di questa carta costituzionale, curata dal grande costituzionalista Luigi PALMA (cfr. il suo *Le Costituzioni dei popoli liberi*, pp. 783-95). Le citazioni in lingua italiana di titoli, articoli, o commi dalla stessa che si incontreranno nel prosieguo di questo lavoro sono tuttavia il frutto di un nostro sforzo di traduzione quanto più possibile letterale.

[37] G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, p. 14.

[38] Cfr. sopra p. 37.

[39] Cfr. E. LASKER, *Der König in der Verfassung* (1863), p. 397.

che parlare ad esempio di avvenuta costituzionalizzazione dello Stato, era, a ben vedere, tutt'altro che casuale.

L'uso di quell'espressione permetteva infatti, da un lato, di mantenere viva nel movimento liberale la carica ideale che emanava da quella Costituzione così a lungo agognata. Essa rappresentava pur sempre la prova dell'avvenuta rottura della continuità storica, il primo risultato concreto e tangibile delle lotte costituzionali liberali del *Vormärz*, non meno che il sedimento della pur fallita rivoluzione quarantottesca[40]; con essa finalmente la Prussia era riuscita a recuperare il ritardo, rispetto agli altri Stati tedeschi, soprattutto meridionali[41], con cui si era dotata di una costituzione scritta.

Eduard Lasker (1829-1884), pubblicista e parlamentare prussiano, nacque a Jarotschin (nella circoscrizione, prevalentemente polacca, di Pleschen in Posnania) da un commerciante ebreo. Studiò diritto a Breslavia e Berlino dove nel 1851 sostenne il primo esame giuridico di Stato (*juristisches Staatsexamen*) iniziando quindi la sua attività professionale come uditore al tribunale cittadino di Berlino. Dal 1853 al 1856 visse in Inghilterra e quando tornò, nel 1857, sostenne a Berlino il secondo esame di Stato diventando assessore sempre al tribunale cittadino di Berlino; egli non aveva tuttavia alcuna speranza di entrare al servizio dello Stato perché ebreo. All'inizio degli anni '60 iniziò così la sua attività di pubblicista, soprattutto collaborando alla rivista del suo vecchio amico Heinrich Bernhard Oppenheim, i «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur», rivista che uscì dal 1861 al 1864. I saggi scritti da Lasker per questa rivista furono in seguito da lui stesso raccolti, con scarse modifiche e aggiunte, nel volume *Zur Verfassungsgeschichte Preußens*. Nel 1865 fu eletto alla Camera dei deputati prussiana come esponente del partito del progresso (*Deutsche Fortschrittspartei*), ma già nel 1866 fu tra i fondatori del partito nazionalliberale (*Nationalliberale Partei*) che egli rappresentò nel nuovo parlamento federale dal 1867 sino quasi alla morte. Soprattutto sul periodo della sua attività parlamentare dal 1866 in poi si concentra W. CAHN (ed), *Aus Eduard Lasker's Nachlaß*. Su Lasker si veda anzitutto la voce biografica di K.E. POLLMANN nella *NDB*, XIII, poi ancora il ritratto fattone da E. HAMBURGER in *Juden im öffentlichen Leben*, pp. 269-284, e inoltre G. SEEBER, *Eduard Lasker*; A. LAUFS, *Eduard Lasker*; J.F. HARRIS, *A study*. Su Lasker si tornerà più volte oltre nel testo.

40 Cfr. E. LASKER, *Fragen des Staatsrechts* (1862, 1863), pp. 323, 325, 386.

41 Sulle costituzioni emanate negli Stati tedesco-meridionali nella prima metà del sec. XIX cfr. W. EBEL, *Geschichte der Gesetzgebung*, pp. 82-84. Secondo Ebel le costituzioni emanate nella «prima fase» costituzionale,

D'altro lato però, attraverso quella stessa circonlocuzione si riusciva a lasciare provvisoriamente nel vago una questione di primaria importanza, la questione cioè se con il 1850 fosse iniziata anche di fatto e non solo sulla carta la fase costituzionale della monarchia prussiana. Sin dall'inizio dell'epoca costituzionale il liberalismo politico prussiano, continuamente sfidato a difendere l'integrità anche materiale della Costituzione del 1850, sottoposta a violenti rimaneggiamenti, tagli e stravolgimenti dal governo reazionario degli anni '50, cominciò a prendere dolorosamente atto di come il processo di costituzionalizzazione dello Stato potesse dirsi tutt'altro che positivamente concluso o anche solo promettentemente avviato[42].

Su ciò avremo tuttavia modo di tornare diffusamente più avanti; basti qui aver accennato al fatto che il liberalismo cosiddetto «costituzionale» postrivoluzionario[43], già all'in-

iniziata dopo le guerre di libertà, erano caratterizzate dal fatto che esse, pur riconoscendo la necessità di ottenere il consenso del *Landtag* per l'emanazione delle leggi, non statuirono di fatto alcuna «divisione» del potere legislativo; quest'ultimo restò interamente in mano al monarca. In alcune delle costituzioni di questo periodo (Nassau 1814, Baviera 1818, Baden 1818, Württemberg 1819, Hessen-Darmstadt 1820, Braunschweig 1820, e, successivamente alla Rivoluzione di luglio in Francia, Sachsen 1831, Kurhessen 1831, Hannover 1833/40) e in particolare in quelle della Baviera e del Baden il consenso del *Landtag* per l'emanazione delle leggi era richiesto solo nel caso fossero in discussione leggi riguardanti la libertà personale e la proprietà privata dei cittadini. Di tutte queste costituzioni l'unica a non venire concessa e ad essere invece concordata tra principe e ceti fu quella del Württemberg. Sul costituzionalismo tedesco meridionale cfr. anche M. BOTZENHART, *Der Süddeutsche Konstitutionalismus*, pp. 135-155.

42 E. LASKER, *Fragen des Staatsrechts* (1862, 1863), p. 323 («La lotta per la Costituzione non è cominciata nelle strade di Berlino nel 1848 e non è terminata con il giuramento del re nel 1850»).

43 Sul motivo specifico e concreto per cui gli esponenti dell'ala di sinistra del movimento liberale prussiano, i cosiddetti *Demokraten*, si ritirarono dal 1849 per alcuni anni dalla lotta politica astenendosi anche dal partecipare alle competizioni elettorali, lasciando i liberali più moderati, cosiddetti *Konstitutionellen*, a lottare da soli, 'dall'interno' dell'istituzione parlamentare, per la difesa del nuovo assetto costituzionale, si dirà fra poco (cfr. sotto p. 64). Dal punto di vista della storia politico-costituzionale, che è poi quello che a noi interessa soprattutto, la compilazione per

domani dell'emanazione della Costituzione del 1850, più che doversi confrontare con gli ovvi problemi inerenti le

il periodo 1850-1866 di un elenco dei punti di divergenza tra i due schieramenti non è, a nostro avviso, né essenziale né indispensabile; nell'interpretazione della Costituzione come pure nella volontà di dare corso alla sua attuazione non si sono infatti rilevati tra i due schieramenti diversità sostanziali o tali da aver pregiudicato la coerenza della concreta politica costituzionale del movimento liberale prussiano di *Ausbau der Verfassung*. Molto lucidamente ha avvertito a questo proposito T. Offermann (*Preußischer Liberalismus*, p. 111) che nelle fonti l'uso del termine «democratico», sia da parte di chi si riconosce come tale sia da parte di chi lo usa con intento diffamatorio, e cioè i conservatori, non rinvia nel periodo postrivoluzionario ad un programma politico concreto ma ad un modo di sentire, ad una «Gesinnung». Una diligente compilazione dell'elenco delle differenze rilevabili tra le posizioni politiche 'di principio' dei due schieramenti in Prussia si può invece effettuare con relativa precisione per il periodo dell'Assemblea nazionale prussiana. Com'è noto qui i democratici si raccolsero all'interno del gruppo parlamentare della Sinistra liberale («Linke»), uno dei quattro gruppi parlamentari presenti all'interno dell'Assemblea; gli altri tre erano la Destra («Rechte»), il Centro (-destra) («Zentrum»), e il Centro-sinistra («Linkes Zentrum»). Nell'Assemblea nazionale i democratici erano sotto la guida di Waldeck, strenuo difensore della forma di governo monarchico, anche se della cosiddetta «monarchia democratica», e non mostrarono mai di nutrire sentimenti repubblicani. La Sinistra liberale (-democratica), sosteneva il principio della sovranità popolare e di conseguenza riteneva che la Costituzione dovesse essere emanata dall'Assemblea e non concordata con il monarca; essa si schierò inoltre per il sistema mono- anziché bicamerale e per il diritto elettorale non solo generale ed uguale, come volevano anche gli altri due schieramenti liberali, ma anche diretto (cfr. il capitolo «Die preußische Nationalversammlung» del lavoro di M. BOTZENHART, *Deutscher Parlamentarismus*, pp. 441 ss. e inoltre D.J. MATTHEISEN, *Die Fraktionen*). Rispetto alla Prussia non vale cioè in linea di massima quanto asserito da Dieter Langewiesche in riferimento alla Germania in genere e cioè che l'opzione per la forma di Stato repubblicana rappresentò il principale motivo di divisione dei democratici dai liberali costituzionali; questi ultimi si sarebbero invece caratterizzati anzitutto, secondo Langewiesche, per aver sempre difeso con fermezza incrollabile la forma di Stato monarchico-costituzionale. D. Langewiesche, in riferimento più che altro all'epoca rivoluzionaria e sulla base soprattutto dell'esperienza degli Stati tedeschi meridionali, ha poi sostenuto che all'origine del consolidarsi delle differenze tra liberali e democratici sull'opzione 'monarchia costituzionale o repubblica' stavano divergenze sorte non solo e non tanto sulla *Verfassungsfrage* quanto soprattutto sulla *soziale Frage*; a suo avviso perciò queste differenze possono essere colte al meglio e più agevolmente con un'impostazione che lasci interagire il metodo della storia costituzionale con quello della storia sociale (cfr. *Republik, konstitutionelle Monarchie*, p. 530). Secondo Langewiesche, laddove i liberali

modalità di attuazione del dettato costituzionale, dovette riprendere immediatamente a lottare per «il mantenimento della Costituzione», come già nel 1852 esortava calorosamente a fare l'industriale nonché pubblicista politico liberale Friedrich Harkort[44].

La Costituzione del 31 gennaio 1850, la cosiddetta *revidierte Verfassung*, costituiva com'è noto, dal punto di vista giuridi-

sostennero sinceramente la forma di Stato monarchico-costituzionale, i democratici, che tuttavia non svilupparono mai alcun programma di rivoluzione sociale (e qui Langewiesche polemizza con Nipperdey), ritenevano che la rivoluzione politica dovesse essere realizzata attraverso l'introduzione della forma di Stato repubblicana e attraverso il diritto elettorale democratico (p. 543). Detto questo, egli passa poi però a precisare, in senso limitativo della sua stessa asserzione e ammettendo con ciò la possibilità di varianti rispetto al suo quadro interpretativo, che all'interno dei democratici vi furono però non solo repubblicani intransigenti ma anche democratici moderati disposti ad accettare anche la forma di Stato monarchica purché il monarca non avesse potere reale e purché fosse garantita l'uguaglianza giuridica e politica dei diritti (p. 544 e 546). Nemmeno con quest'ultima precisazione tuttavia ci sembra possibile far rientrare 'dalla finestra' nel suo schema interpretativo il caso prussiano: da studi fatti recentemente si vede chiaramente come «i tentativi della Sinistra di limitare il potere del monarca non possono essere valutati consistenti» e come «non si possa assolutamente parlare di tendenze radicali nel senso di repubblicane» (cfr. S. BÖHR, *Die Verfassungsarbeit*, p. 80).

[44] Cfr. F. HARKORT, *Eine Stimme aus dem liberaler Lager*, p. 72. In questo opuscolo di propaganda elettorale scritto nel 1852 in occasione delle elezioni dei deputati della Seconda camera Harkort ammoniva gli elettori di «preservarsi dal destino delle guardie che si addormentarono mentre custodivano il tesoro e che al risveglio non lo trovarono più» (p. 69).
Friedrich Wilhelm Harkort (1793-1880), nato ad Harkorten presso Hagen in Vestfalia, politico ed industriale, più che per la sua attività parlamentare si distinse come pubblicista politico. Eletto già nel 1826 alla dieta provinciale della Vestfalia, non entrò tuttavia a farne parte perché non in possesso del requisito fondamentale per esservi ammesso, e cioè il possesso perlomeno decennale del suo fondo. Solo nel 1830-31 gli riuscì di entrare alla dieta provinciale della Vestfalia come rappresentante del quarto ceto (comuni rurali). Nel 1848 fece parte dell'Assemblea nazionale prussiana per il Centro (-destra), e dal 1849 appartenne alla Camera dei deputati prussiana ininterrotamente sino al 1870. Su di lui cfr. la voce di W. KÖLLMANN nella *NDB*, VII, pp. 675-677 e quella di O. SCHELL nell'*ADB*, L, pp. 1-6. Assai nota la sua biografia di L. BERGER, *Der alte Harkort*.

co-costituzionale, il frutto della revisione cui era stata sottoposta l'*oktroyierte Verfassung* del 5 dicembre 1848[45], concessa dal monarca sotto la pressione degli avvenimenti rivoluzionari.

Dagli studi compiuti da Günther Grünthal risulta che la risoluzione a concedere una Costituzione fu più il frutto del calcolo politico del governo[46] che non una decisione maturata autonomamente dallo stesso monarca. Questi in realtà, anche secondo Hintze[47], avrebbe recalcitrato a lungo di fronte al piano prospettatogli dal capo del governo von Brandenburg di porre fine alla rivoluzione «attraverso il ripristino di una solida base di diritto e della fiducia, ora incrinata, in

[45] Cfr. *Verfassungsurkunde für den preußischen Staat (5.12.1848)*, in E.R. HUBER (ed), *Dokumente*, I, pp. 484-493. La revisione di questa Costituzione da parte delle Camere si protrasse dall'agosto fino al dicembre 1849.

[46] Cfr. G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, p. 30. Alla presidenza del Consiglio dei ministri (*Staatsministerium*), a ricoprire cioè la carica di *Ministerpräsident*, si trovava in quegli ultimi mesi del 1848, vale a dire i primi della controrivoluzione dopo i due governi liberali quarantotteschi presieduti da Ludolf Camphausen (29 marzo-20 giugno 1848) e da Rudolf Ludwig Caesar von Auerswald (25 giugno-21settembre 1848), il conte Friedrich Wilhelm von Brandenburg che restò in carica dall'8 novembre 1848 fino alla sua morte (6 novembre 1850). Al conte von Brandenburg successe come presidente del Consiglio il barone Otto Theodor von Manteuffel, già ministro degli Interni dal novembre del 1848 al dicembre del 1850. Manteuffel rimase in carica per tutto il periodo reazionario degli anni cinquanta e precisamente dal 4 dicembre 1850 al 6 novembre del 1858, vale a dire fino all'inizio della cosiddetta Nuova Era. L'istituzione dello *Staatsministerium*, e cioè del 'governo ministeriale' come organo politico in cui dovevano pervenire ad unità le volontà dei singoli ministri a garanzia della coerenza nella conduzione dell'amministrazione dello Stato, era avvenuta attraverso l'*Organisationsedikt* del 24 novembre 1808 che aveva abolito il 'gabinetto regio'; ad essere istituiti per primi erano stati i 5 ministeri di Interni, Finanze, Esteri, Guerra, Giustizia; quello per il Culto era stato istituito nel 1817, e gli altri due, per l'Agricoltura e per il Commercio, solo nel 1848; sempre nel 1848 era stata istituita per la prima volta la carica di presidente del Consiglio (in merito cfr. G.Ch. VON UNRUH, *Die Veränderungen*, pp. 452-455; F.W. WEHRSTEDT, *Preußische Zentralbehörden*, in part. pp. 23-29 e 85-91; F.-L. KNEMEYER, *Regierungs- und Verwaltungsreformen*).

[47] O. HINTZE, *Die Hohenzollern*, p. 541.

tutti i rapporti della vita pubblica»[48]. Per Grünthal lo scopo ultimo del governo sarebbe stato anzitutto quello di offrire un «compromesso alle forze del moderato liberalismo costituzionale del cosiddetto Centro» che potesse poi essere contemporaneamente usato sia come «mezzo di disciplinamento del campo conservatore» e sia «per disarmare la sinistra radicale»[49].

Nella redazione dell'*oktroyierte Verfassung* il governo aveva certamente tenuto presente il progetto costituzionale elaborato dalla Commissione dell'Assemblea nazionale prussiana del 1848[50] presieduta dal democratico Waldeck[51]. Questo

[48] Cfr. *Bericht des preussischen Staatsministeriums (5.12.1848)*, in E.R. HUBER (ed), *Dokumente*, I, pp. 481-483, qui p. 483.

[49] Le citazioni che precedono sono tutte tratte dal fondamentale lavoro di G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, rispettivamente pp. 51 e 34. Grünthal, che condivide la concezione già di Schnabel e ora di Böckenförde, del costituzionalismo come fase di transizione dall'assolutismo al parlamentarismo (*ibidem*, p. 16; cfr. in merito quanto detto nell'Introduzione a p. 21, n. 20), fa sua anche la tesi schmittiana per cui la Costituzione prussiana, sia quella concordata con le Camere del 1850 che quella ottriata del 1848, rappresentò in Prussia un «compromesso dilatorio»; per Schmitt infatti la Costituzione del 1850 tentò l'impresa, a suo avviso impossibile, «di conciliare uno Stato burocratico e militare con uno Stato costituzionale borghese» e si presentò come «compromesso» reale laddove invece questo non poteva essere realizzabile se non solo «in apparenza» («Scheinkompromiss») (C. SCHMITT, *Staatsgefüge*, p. 13; in merito cfr. anche quanto già detto sopra alle pp. 20 ss.). In Grünthal tuttavia la formula del «compromesso dilatorio» non evoca solamente la problematica dell'incolmabile scarto tra diritto scritto e realtà costituzionale, cui essa rimanda invece nel giurista Schmitt. Lo storico tedesco, che usa la formula di «compromesso dilatorio» all'interno di un contesto argomentativo non più solo giuridico-costituzionale ma invece eminentemente storico-politico-costituzionale, sintetizza con essa sia 1. l'obiettivo che tanto le forze monarchico-conservatrici quanto quelle liberali si prefiggevano di raggiungere acconsentendo a scendere al compromesso rappresentato dalla Costituzione del 1848 (G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, p. 51), sia 2. «le ambivalenti possibilità del sistema» (p. 471), il modo in cui, data l'assenza di una forte opposizione, funzionò effettivamente il sistema monarchico-costituzionale prussiano durante il periodo da lui preso in esame e cioè gli anni cinquanta.

[50] Così S. BÖHR, *Die Verfassungsarbeit*, p. 108. Sul progetto costituzionale della *Nationalversammlung* cfr. sopra a p. 45, n. 22.

[51] Benedikt Franz Leo Waldeck (1802-1870), parlamentare prussiano,

progetto, detto anche *Charte Waldeck*[52], era poi a sua volta il prodotto della rielaborazione critica cui era stato sottoposto il progetto di Costituzione del governo Camphausen[53], che

giudice. Nato a Münster (Vestfalia), cattolico, studiò diritto a Gottinga, dove tra l'altro strinse amicizia con Heinrich Heine, divenendo *Doctor* a soli 20 anni. Intrapresa la carriera giudiziaria arrivò a diventare nel 1846 *Geheimer Obertribunalrat* a Berlino, e cioè giudice del massimo tribunale prussiano. Eletto deputato nel maggio 1848 all'Assemblea nazionale di Berlino, dove si unì al gruppo parlamentare della Sinistra («Linke»), ne fu eletto vicepresidente, e, sempre all'interno della stessa assemblea, fu eletto presidente della Commissione particolare (*Verfassungskommission*) chiamata ad elaborare il progetto di Costituzione sottopostole dal governo allora presieduto dal liberale Camphausen. Dopo lo scioglimento dell'Assemblea nazionale nel dicembre del 1848 da parte del monarca e l'inizio della reazione, Waldeck, conosciuto come il «capo della democrazia» prussiana (E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preussische Landtagsmänner*, p. 13), cadde inesorabilmente sotto i colpi della stessa. Dopo l'arresto, sotto l'accusa di alto tradimento mossagli dal capo della polizia di Berlino Hinckeldey, egli fu però dichiarato innocente e scarcerato. Nonostante le pressioni affinché si dimettesse spontaneamente dal suo ufficio, egli restò all'*Obertribunal* di Berlino, allontanandosi però per oltre un decennio dalla vita politica attiva. Vi rientrò solo nel febbraio 1861, cioè dopo ben 12 anni, per portare avanti il programma politico democratico che Schmidt-Weißenfels ha riassunto nelle due parole chiave «progresso, *Ausbau der Verfassung*» (p. 16). Dal 1862 sino alla sua morte nel 1870 fu sempre eletto nelle fila della «Fortschrittspartei». Su di lui cfr. oltre alla voce biografica di A. STERN nell'*ADB*, XL, anche H.B. OPPENHEIM, *Benedikt Franz Leo Waldeck*, che non manca qua e là di mettere in evidenza l'idealismo e il formalismo astratto delle posizioni democratiche e di Waldeck in particolare (cfr. ad esempio pp. 91, 199 e 207).

[52] Secondo G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassungs-Urkunde*, p. 41, il progetto costituzionale del 26 luglio 1848 fu chiamato per la prima volta *Charte Waldeck* da Federico Guglielmo IV. Secondo Anschütz tuttavia, con questa denominazione il monarca avrebbe alquanto esagerato nella stima del reale influsso esercitato dal deputato democratico sulle decisioni finali della Commissione da lui presieduta. Anche H.B. Oppenheim, il biografo di Waldeck, sostiene che il fatto che i «motivi» del progetto costituzionale fossero stati in gran parte materialmente stesi dal deputato democratico, non legittima certo ad attribuire a lui anche la paternità del progetto nel suo complesso (cfr. H.B. OPPENHEIM, *Benedikt Franz Leo Waldeck*, p. 81).

[53] G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassungs-Urkunde*, p. 41, nega che la Commissione dell'Assemblea nazionale presieduta da Waldeck abbia sbrigativamente accantonato nei suoi lavori il progetto costituzionale del governo Camphausen per elaborarne invece uno completamente di sua iniziativa.

nella redazione si era evidentemente ispirato alla progressista Costituzione belga del 1831[54]. Tuttavia, le circa quaranta «modifiche e aggiunte» apportate alla *Charte Waldeck* dal governo Brandenburg avevano prodotto un sensibile slittamento negli equilibri degli organi costituzionali quali risultanti dal testo della Costituzione concessa[55].

La Commissione non avrebbe infatti avuto alcun bisogno di agire così negativamente: già nel progetto governativo era stato infatti abbondantemente recepito il diritto costituzionale belga (*ibidem*, p. 41).

[54] Secondo G. Anschütz il diritto costituzionale belga entrò nella redazione del progetto costituzionale del governo presieduto da Camphausen attraverso la mediazione di Hansemann che avrebbe avuto un ruolo importantissimo nella stesura del progetto (*Die Verfassungs-Urkunde*, p. 42). Per il testo, in traduzione italiana, della Costituzione belga del 7 febbraio 1831 si veda P. BISCARETTI DI RUFFIA (ed), *Costituzioni straniere contemporanee*, I, pp. 29-49. Su «l'influsso della Costituzione belga su altre costituzioni» e in particolare su quella prussiana cfr. J. GILISSEN, *Die belgische Verfassung*, pp. 63 ss. e in particolare pp. 67 s. La Costituzione belga del 1831 era scaturita, com'è noto, direttamente dal seno del parlamento belga, il Congresso nazionale, in maggioranza repubblicano, durante la lotta nazionale di liberazione dall'Olanda; quest'ultima, scoppiata nel 1830 sull'onda delle ripercussioni della rivoluzione di luglio in Francia, si concluse con la costituzione di uno Stato belga indipendente. La Costituzione belga, per quanto alla base di uno Stato monarchico, proclamava all'articolo 25 il principio della sovranità popolare, introduceva senza esitazioni il principio della divisione dei poteri optando per la preminenza del potere giudiziario in caso di conflitto, e infine adottava il sistema bicamerale nell'organizzazione dell'istituzione parlamentare; quest'ultima disponeva del diritto di iniziativa legislativa e teneva pubblicamente le sue sedute. Per un profilo sintetico ma completo delle condizioni politiche dello Stato monarchico-parlamentare belga a partire dall'entrata in vigore della Costituzione del 1831, si rinvia, oltre che a F. PETRI, *Belgien, Niederlande, Luxemburg*, in particolare pp. 951-958, anche a F. HARTUNG, *Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie*, che definì la Costituzione belga del 7 febbraio 1831 una «liberale Verfassung» (p. 308). La Costituzione belga del 7 febbraio 1831 è rimasta in vigore, pur con numerose modifiche tra cui da ultimo quella del 31 dicembre 1970, fino ai nostri giorni (cfr. P.C. MAYER-TASCH, *Die Verfassungen*, pp. 12 ss. e 37 ss. e inoltre P. BISCARETTI DI RUFFIA [ed], *Costituzioni straniere contemporanee, passim*).

[55] Così G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, p. 39, in dissenso con la posizione storiografica tradizionale sostenuta da F. Hartung il quale, intento a sottolineare univocamente come l'influsso del modello belga si fosse mantenuto determinante non solo nel progetto della Costituente prima e nella Costituzione concessa poi, ma anche addirittura

Il peso e il senso delle modifiche apportate al progetto della Costituente non passarono certo inosservati in campo liberale: «... le differenze e le scappatoie inserite [erano] in parte così nascoste da poter sfuggire ad una prima lettura. Ma ad una analisi più approfondita emergeva naturalmente con forza l'importanza delle modifiche...»[56]. E tuttavia, sia la riserva di revisione dell'*oktroyierte Verfassung* da parte della rappresentanza popolare contenuta nell'art. 112[57], sia il fatto che il governo non avesse attentato al diritto elettorale generale, uguale e segreto anche se indiretto introdotto in Prussia dalla legge del 6 aprile 1848, indussero i liberali ad accettare momentaneamente la Costituzione elargita al popolo prussiano[58]. Essi confidavano non da ultimo sul fatto che a partire da tali premesse «la revisione non avrebbe potuto aver luogo in senso del tutto reazionario»[59].

Attraverso la promessa della futura revisione, il governo e il monarca riuscirono così ad accreditare, non solo presso l'estrema destra ma anche presso i liberali[60], la tesi che la Costituzione concessa rappresentasse un «mero *Provisorium*», incoraggiando i liberali, sia moderati che democratici, ad assumere un atteggiamento pragmatico rispetto all'indubbia

nella stessa *revidierte Verfassung* del 1850 (cfr. *Deutsche Verfassungsgeschichte*, p. 256: «la revisione non ha cambiato molto della Costituzione concessa... Nel complesso la Costituzione prussiana corrispondeva, anche nella sua forma definitiva del 31 gennaio 1850, ancora sostanzialmente al modello belga»), tende per contro a sottostimare le discontinuità rilevabili nella storia delle origini della Costituzione prussiana del 1850. Nella stessa direzione di Grünthal, e cioè tendente a sottolineare la sostanzialità delle modifiche apportate alla *Charte Waldeck* dal governo Brandenburg, si è espressa anche S. BÖHR (*Die Verfassungsarbeit*, p. 108).

[56] H.V. VON UNRUH, *Erinnerungen*, p. 116.

[57] Cfr. *Verfassungsurkunde für den preußischen Staat (5.12.1848)*, art. 112: «La presente Costituzione dovrà essere sottoposta a revisione per via legislativa non appena si siano nuovamente riunite le Camere».

[58] Cfr. H.V. VON UNRUH, *Erinnerungen*, p. 116 e G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, p. 34.

[59] H.V. VON UNRUH, *Erinnerungen*, p. 116.

[60] G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, p. 65.

illegalità dell'atto con cui la Costituzione del 1848 era stata imposta. Essa fu così momentaneamente accettata dai liberali nella convinzione di rimandare solamente il confronto sul testo al momento in cui le Camere (la cui composizione, non essendo stato modificato il diritto elettorale avrebbe dovuto, secondo i calcoli liberali, mantenersi invariata) fossero state chiamate ad emendarla.

La Costituzione del 1848, osserva Grünthal, «dava ad intendere di non essere un '*Definitivum*', giacché ci si riservava di sottoporla a revisione; essa era però un *Definitivum* in tutti i casi in cui si era trattato di assicurare la prerogativa regia»[61]. Il riferimento di Grünthal è qui in particolare ad un dato che anche i contemporanei non poterono non notare con inquietudine e sospetto: nella Costituzione concessa del 1848, del tutto nuovo rispetto alla cosiddetta *Charte Waldeck* era l'art. 105, articolo che riconosceva al monarca il diritto di emanare «ordinanze con forza di legge» nei periodi in cui non erano riunite le Camere[62].

Nei dibattiti parlamentari delle due Camere prussiane che si riunirono dal febbraio fino all'aprile del 1849, finché cioè non furono sciolte d'autorità dal monarca[63], le discussioni più vivaci si svilupparono, oltre che naturalmente sul riconoscimento della Costituzione in base alla quale le due Camere erano state elette e convocate[64], proprio sulle potenzialità eversive dell'ordine costituzionale insite nel diritto monarchico di emanare «ordinanze con forza di legge», fissato nell'art. 105 della Costituzione concessa.

61 *Ibidem*, p. 50.

62 L'art. 105 prevedeva infatti, al suo secondo comma: «Nel mentre le Camere non sono riunite, possono essere emanate in casi urgenti e sotto la responsabilità di tutto il governo [*Staatsministerium*], ordinanze con forza di legge [*Verordnungen mit Gesetzeskraft*]; esse devono però essere immediatamente sottoposte all'approvazione delle Camere non appena queste si siano nuovamente riunite» (cfr. *Verfassungsurkunde für den preußischen Staat [5.12.1848]*, p. 493). Su quest'articolo cfr. il paragrafo su «Der Kampf um das Verordnungsrecht» in E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 40-44.

63 E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 46-47.

64 *Ibidem*, pp. 35-40.

Proprio riflettendo sull'ampio margine di discrezionalità che tale articolo lasciava alla decisione del monarca (cui spettava in via esclusiva decretare quello 'stato di necessità' che solo avrebbe potuto giustificare l'emanazione di tali «ordinanze con forza di legge»), e manifestando il sospetto che attraverso l'art. 105 potesse essere aggirato e vanificato il fondamentale diritto delle due Camere di partecipare alla legislazione altrove assicurato dalla medesima Costituzione[65], vi fu chi, come Lothar Bucher[66], avvertì quasi profeticamente come la questione da meramente giuridico-costituzionale minacciasse di divenire pesantemente politica. Facendo leva sull'art. 105, secondo il parlamentare prussiano, non solo si poteva giungere a scardinare il sistema costituzionale relativamente ai rapporti tra Camere e monarca in materia di legislazione, ma si poteva addirittura riuscire a sganciare irrimediabilmente la stessa Costituzione dalla forza del movimento costituzionale che l'aveva indirettamente chiamata in vita e nutrita ed a neutralizzare politicamente quest'ultimo. Come in una predizione egli fece notare che «il governo con la stessa logica seguita per l'*Oktroyierung* della nuova costituzione giudiziaria[67] avrebbe potuto utiliz-

[65] All'art. 60 della Costituzione concessa del 1848 si affermava infatti letteralmente: «Il potere legislativo viene esercitato dal monarca insieme alle due Camere. Per ogni legge è richiesto il consenso del monarca e delle due Camere» (cfr. *Verfassungsurkunde für den preußischen Staat [5.12.1848]*, p. 485).

[66] Lothar Bucher (1817-1892), parlamentare prussiano, giurista, nel 1848 fu eletto deputato all'Assemblea nazionale, dove fece parte del gruppo parlamentare del Centro(-destra), e sedette sui banchi della Seconda camera anche nel 1849. Condannato a 15 anni di carcere per aver votato il 15 novembre 1848 la risoluzione dell'Assemblea nazionale con cui si rifiutò al governo l'autorizzazione a disporre delle entrate fiscali (il cosiddetto *Steuerverweigerungsbeschluß*), cercò rifugiò in Inghilterra. Da qui lavorò come corrispondente del quotidiano liberale «Nationalzeitung» (cfr. oltre nel testo a p. 228, n. 33) sino al 1861.

[67] Attraverso il ricorso, quanto mai affrettato e discutibile, all'art. 105, il monarca ed il suo governo avevano infatti già iniziato a por mano alla riorganizzazione del settore dell'amministrazione giudiziaria (cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 40-44 e in particolare p. 41: «Le due ordinanze d'emergenza [*Notverordnungen*] del 2 e 3 gennaio 1849 riorganizzarono dalla base la costituzione giudiziaria prussiana.

zare l'art. 105 anche per introdurre d'autorità un nuovo diritto elettorale»[68].

La neutralizzazione politica delle forze d'opposizione liberali della Seconda camera, tanto più improrogabile per il governo in quanto da essa sarebbe dipeso l'esito ultimo della revisione della Costituzione concessa, trovò effettivamente il suo strumento giuridico nell'art. 105 della medesima. Fu infatti quest'ultimo a fornire la base 'legale' all'emanazione dell'ordinanza del 30 maggio 1849, rimasta in vigore per tutta la fase monarchico-costituzionale della Prussia, con cui venne introdotto il nuovo diritto elettorale a tre classi (*Dreiklassenwahlrecht*) per la Seconda camera[69].

A differenza del diritto elettorale fino ad allora vigente, che

Esse introdussero ovunque l'organizzazione giudiziaria statale e abolirono la tradizionale giurisdizione patrimoniale e di ceto. Come prima istanza di giudizio furono posti gli organi collegiali dei *Kreisgerichte* [tribunali circoscrizionali] e come seconda istanza tribunali superiori ora chiamati senza eccezioni *Appellationsgerichte* [tribunali di appello]. Le ordinanze disposero l'unione dei due massimi tribunali prussiani, il *Rheinischer Kassationshof* e il *Geheimer Obertribunal* di Berlino, in un'unica massima istanza che assunse la denominazione di *Obertribunal*. Le stesse ordinanze istituirono inoltre nei *Kreisgerichte* e negli *Appellationsgerichte* nuove autorità istruttorie, le *Staatsanwaltschaften* [pubblici ministeri], organizzarono le corti d'assise [*Schwurgerichte*], e, infine, riordinarono il procedimento istruttorio e quello del ricorso»). Su questa riorganizzazione dell'amministrazione della giustizia del 1849 cfr. anche C. BORNHAK, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, pp. 417-18.

[68] L'intervento di Bucher è cit. in E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 44.

[69] Cfr. *Verordnung betreffend die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer (30.5.1849)*, in E.R. HUBER (ed), *Dokumente*, I, pp. 497-499. Sulle origini del diritto elettorale a tre classi si veda G. GRÜNTHAL, *Das preussische Dreiklassenwahlrecht*. Per un'indagine di carattere eminentemente storico-sociale sul diritto elettorale prussiano a tre classi, di cui si cerca soprattutto di verificare se e in che misura esso poté fungere da tramite tra la costituzione sociale e quella politica, si rinvia a W. GAGEL, *Die Wahlrechtsfrage*, in part. pp. 5-20. Sugli effetti politici del diritto elettorale a tre classi in Prussia nel periodo 1867-1914, a partire cioè proprio da quello che è invece il momento *ad quem* di questo lavoro, è appena uscito (1994) il volume, di cui tuttavia per ragioni di tempo non si è potuto tenere debito conto, di Th. KÜHNE, *Dreiklassenwahlrecht*.

pur prevedendo l'elezione indiretta dei deputati garantiva però la segretezza e l'uguaglianza del voto, il nuovo diritto elettorale faceva sì che il voto del singolo elettore avesse un valore differente a seconda che egli rientrasse nella prima, nella seconda, o nella terza classe di contribuzione fiscale[70]. Non solo, esso modificava anche, pregiudicando pesantemente la libertà di voto degli strati economicamente più dipendenti della popolazione, la modalità di espressione del voto, sostituendo al precedente voto segreto quello pubblico, la cosiddetta *Stimmgebung zu Protokoll*[71].

[70] Secondo il nuovo diritto elettorale la popolazione votante di ogni collegio elettorale doveva venir suddivisa in tre classi, ognuna delle quali eleggeva un numero uguale di deputati, vale a dire 1/3 dei complessivi 350 deputati, pur comprendendo ognuna di esse un numero di votanti assai diverso. Il carattere profondamente ineguale del nuovo diritto elettorale si comprende però a fondo solo se si chiarisce come avveniva la ripartizione degli aventi diritto al voto di ogni collegio in una delle tre classi fiscali previste. Particolarmente chiara a questo scopo l'esposizione del 1908 di un acerrimo oppositore del diritto elettorale a tre classi, Hellmuth von Gerlach: «Anzitutto gli elettori vengono ordinati in una lista a seconda della somma di imposte dirette versate al fisco: chi paga più tasse viene posto in cima alla lista, gli esenti da imposte, ordinati alfabeticamente, in fondo alla stessa. Quindi si calcola la somma complessivamente versata al fisco dagli elettori del collegio e la stessa viene poi divisa per tre. Gli elettori che, contando a partire dall'alto della lista, raggiungono insieme il primo terzo della somma fiscale complessiva vanno a costituire la 1ª classe, quelli che insieme raggiungono il secondo terzo vanno a costituire la 2ª classe, il resto, compresi gli esenti dalle imposte, vanno a costituire la 3ª classe» (cfr. H. VON GERLACH, *Die Geschichte des preußischen Wahlrechts*, p. 30). Secondo i dati riportati da Gerlach nel 1850, la 1ª classe (che come si è detto eleggeva, al pari delle altre due, 1/3 dei deputati) comprendeva il 4,7% degli elettori, la 2ª ne comprendeva il 12,6%, la 3ª la stragrande maggioranza degli elettori, e cioè ben l'82,7 (*ibidem*, p. 31).

[71] Cfr. G. GRÜNTHAL, *Das preussische Dreiklassenwahlrecht*, p. 52: «L'innovazione nel complesso forse più gravida di conseguenze era quella fissata nei paragrafi 21 (elezioni primarie) e 29 (elezioni dei deputati) della legge elettorale, e cioè la pubblicità e l'oralità del voto», innovazione questa che, in linea di principio, «non contrastava con le concezioni liberali» (p. 52), ma che rischiava di divenire «uno strumento pressoché perfetto di manipolazione delle elezioni», qualora fossero stati ammessi a votare «cittadini che in forza della loro dipendenza economica non fossero nella condizione di votare liberamente e di rispondere del loro voto di fronte a tutti» (p. 53). Cfr. inoltre H. VON GERLACH, *Die Geschichte des preußischen Wahlrechts*, pp. 34-39.

L'introduzione del diritto elettorale a tre classi provocò la reazione indignata dei democratici, i quali decisero compatti di non partecipare più alle elezioni per la Seconda camera[72], dando così inizio ad un periodo relativamente lungo di astensionismo politico *tout court* che in taluni casi si protrasse sino all'inizio della Nuova Era (1858). L'astensione elettorale dei democratici produsse un sostanziale slittamento a destra del quadro politico-parlamentare complessivo per quasi tutta la durata del decennio successivo[73], e soprattutto indebolì drasticamente la complessiva forza di opposizione dei parlamentari liberali della Seconda camera ai progetti governativi degli anni cinquanta di ulteriore revisione in senso antiparlamentare della Costituzione.

La sottovalutazione delle pesanti conseguenze della decisione (liberal-) democratica di astenersi dalle competizioni elettorali per quasi tutti gli anni cinquanta, porterà Marx nel 1858 a scaricare sulle sole forze liberal-costituzionali la responsabilità e la colpa di aver subito passivamente il gioco del monarca durante la revisione dell'*oktroyierte Verfassung*[74],

[72] Il problema della concezione del diritto elettorale come «elemento caratteristico di differenziazione tra la democrazia e il liberalismo moderato» a partire dagli anni immediatamente successivi al 1849 in Prussia e in Germania in genere, è stato approfondito da W. GAGEL, *Die Wahlrechtsfrage*, pp. 7-20 e *passim*. Mentre i liberali moderati in linea di massima protestarono solo contro 'il modo' in cui il diritto elettorale a tre classi era stato introdotto, e cioè attraverso un'altra *Octroyierung*, dopo quella con cui era stata concessa la Costituzione del 1848, considerando il diritto elettorale a tre classi in sé e per sé rispondente alla loro concezione per cui i diritti politici spettavano ai cittadini a seconda del loro *Besitz* e della loro *Bildung*, i democratici invece si indignarono con forza all'idea che «il voto di un cittadino potesse valere quanto 10 voti perché era ricco, mentre quello di un altro solo 1/10 di voto perché era povero». Secondo i democratici dietro questo diritto elettorale si nascondeva un modo di intendere lo Stato come una «società per azioni» (*ibidem*, p. 19).

[73] G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, p. 127.

[74] Nel 1858 K. Marx, in un articolo uscito sulla «New-York Daily Tribune» del 27 ottobre dal titolo *Die Geistesgestörtheit des Königs von Preußen*, rifacendo la storia della Costituzione prussiana del 1850 scriveva: «Per sottoporla a revisione [la Costituzione concessa] furono convocate le Camere, la cui attività cadde proprio nel periodo della reazione

revisione da cui sarebbe scaturita, a suo avviso, una Costituzione, quella del 1850, meramente «nominell», che cioè poneva delle «catene [solo] immaginarie alla prerogativa regia»[75]. In realtà, una concezione della Costituzione come quella di Marx, che ironizzava su coloro che si erano illusi che una «Costituzione solo di nome» potesse intaccare sostanzialmente la prerogativa regia, aveva evidentemente a monte sia una visione sprezzante del valore del diritto costituzionale positivo, considerato come fenomeno meramente sovrastrutturale e soprattutto strumento dell'ideologia e del potere della classe dominante[76], sia una valutazione politica dei moti del 1848 come «rivoluzione tradita». Soprattutto quest'ultima concezione ha tenuto banco a lungo, com'è noto, particolarmente tra gli storici tedeschi dell'ex Germania orientale, anche se ormai, dall'interno stesso di questa tradizione storiografica marxista, cominciano a farsi sentire sempre più distinte e frequenti, soprattutto dal 1990, le voci autocritiche[77]. Dietro la concezione marxiana della Costituzione e la sua valutazione del fenomeno rivoluzionario c'è inoltre una sopravvalutazione degli effetti immediati che sia la rivoluzione, che pure si consumò nell'arco di alcuni mesi, sia la Costituzione, che di essa rappresentava incontestabilmente il frutto più tangibile, avrebbero dovuto produrre sull'intero sistema politico-costituzionale preesistente. Dall'incorrere in un tale errore di valutazione in realtà ci si può facilmente tutelare anche solo considerando come i liberali costituzionali degli anni '50 furono costretti a rinegoziare con le forze monarchico-conservatrici da posizioni di debolezza, dopo cioè che era stato già riassorbito l'effetto della rivoluzione del 1848 e senza l'aiuto dei democratici, il mantenimento e l'attuazione della Costituzione, subendo peral-

più sfrenata. Queste Camere, di stile tipicamente prussiano, ricordavano in tutto e per tutto la *Chambre introuvable* di Luigi XVIII... e assunsero durante la revisione un atteggiamento meramente passivo» (p. 607).

[75] K. MARX, *Die Geistesgestörtheit*, p. 606 e p. 607.

[76] Sulla concezione marxiana del diritto cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Die Rechtsauffassung*, in part. pp. 13 ss. e 20-33.

[77] Cfr. W. SCHMIDT, *Die 1848er Revolutionsforschung*.

tro immancabilmente i contraccolpi del divaricarsi dei tempi dei movimenti politici e di quelli, molto più lenti, della modernizzazione storico- e giuridico-costituzionale.

Capitolo secondo

Le origini del diritto costituzionale prussiano: lo «Staatsrecht der preußischen Monarchie» di Ludwig von Rönne

Rispondere senza esitazioni, a distanza di soli due anni dall'entrata in vigore della Costituzione del 1850, alla questione della «capacità» dimostrata da quella costruzione di diritto positivo di penetrare e permeare la concreta realtà politico-costituzionale prussiana, evidentemente non sembrò affatto prematuro ad un distaccato osservatore esterno quale si atteggiava il professore di scienze dello Stato Lorenz von Stein[1]. Stein, le cui simpatie per la Prussia in quanto Stato «divenuto grande per la rigida organizzazione della

[1] Lorenz von Stein (1815-1890), uno dei più eminenti esponenti tedeschi delle *Staatswissenschaften*, era originario del ducato dello Schleswig. Nel 1850, dopo cioè che i danesi erano riusciti a ristabilire il loro dominio sul ducato, egli perse la sua cattedra a Kiel per essersi espresso a favore del mantenimento dell'autonomia del ducato. Avendo atteso invano per alcuni anni di essere chiamato ad insegnare presso un'altra università, si risolse infine ad abbandonare la sua patria e a cercare fortuna in Austria, nella cui capitale insegnò scienze dello Stato dal 1855 fino a quando andò in pensione nel 1888. Per ulteriori dettagliate informazioni sulla vita di Stein e sulla sua vasta produzione scientifica, che qui tuttavia non può essere fatta oggetto di considerazione autonoma, si rimanda anzitutto a M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, II, pp. 388-393, autore anche della voce biografica *Lorenz von Stein* in *HRG*, IV, 1990. Cfr. inoltre la voce biografica sull'*ADB*, XXXV, pp. 661-666 di Inama, che rimarca la talvolta eccessiva «tendenza alla sistematizzazione» di questo pensatore e il carattere «speculativo e costruttivista» del suo sistema teorico (p. 662). Su von Stein esiste com'è noto una letteratura sterminata; qui ci limitiamo a rinviare al volume collettaneo curato da R. SCHNUR (ed), *Staat und Gesellschaft*, che, oltre a numerosi e interessanti saggi (tra questi si veda in particolare P. SCHIERA, *Zwischen Polizeiwissenschaft*), contiene anche un'utilissima «Bibliografia delle opere di Lorenz von Stein e della letteratura secondaria» di Max Munding (pp. 561-625).

sua amministrazione»[2] risalivano già agli anni del suo soggiorno berlinese prima e parigino poi (1841-1842)[3], pubblicò per l'appunto nel 1852 un saggio dal titolo indubbiamente assai suggestivo, *Zur preussischen Verfassungsfrage*[4].

Il continuo recalcitrare del monarca di fronte alle pressioni del suo governo affinché prestasse giuramento alla Costituzione[5], e, infine, il suo accondiscendere sempre però che – avvertì – fosse stato «possibile governare con questa legge»[6], dovevano certo aver contribuito ad alimentare ulteriormente le forti perplessità di Stein non tanto, o forse già non più, sull'impianto giuridico-costituzionale complessivo della *Verfassung* prussiana, quanto piuttosto, addirittura, sulla sua stessa «capacità di vivere»[7].

La Prussia, sosteneva Stein, non aveva una «vera costituzio-

[2] Sul rapporto di Stein con la Prussia cfr. D. BLASIUS, *Lorenz von Stein*, pp. 339-358.

[3] Sul soggiorno parigino di Stein, quando le ristrettezze finanziarie lo portarono a lavorare come informatore del ministero degli Interni prussiano, cfr. J. GROLLE, *Lorenz von Stein*.

[4] Il saggio di L. von Stein, uscito originariamente sulla rivista «Deutsche Vierteljahrsschrift» nel 1852, fu riproposto ai lettori, come si è già avuto occasione di accennare (cfr. sopra p. 12, n. 2), nel 1941 da C. Schmitt, il quale vide in questo scritto di Stein «una sintesi magistrale, insuperabile, della problematica politico-costituzionale interna del periodo 1848-1918» (cfr. C. SCHMITT, *Nachwort* a L. VON STEIN, *Zur preussischen Verfassungsfrage*, Berlin 1941, p. 70). Il saggio di Stein è stato ripubblicato, in tempi più recenti, in L. VON STEIN, *Gesellschaft – Staat – Recht*, da cui si cita. Questo scritto sulla questione costituzionale prussiana è pure da far rientrare, a nostro parere, in quello che E.-W. BÖCKENFÖRDE, nella ricchissima voce *Organ* dei *Geschichtliche Grundbegriffe*, p. 606, definisce «il periodo intermedio dell'attività scientifica di Stein, in cui egli – a differenza che in quello precedente – è strettamente legato ad una concezione organica dello Stato e alla giustificazione del sistema monarchico-costituzionale»; Böckenförde tuttavia fa iniziare questo periodo solo nel 1855, anno in cui Stein arrivò a Vienna. Su questo saggio di Stein si è soffermato con particolare attenzione oltre al già cit. D. BLASIUS, *Lorenz von Stein*, anche R. GRAWERT, *Staatsamt und Volksvertretung*.

[5] Cfr. W. BUẞMANN, *Zwischen Preußen und Deutschland*, pp. 242 ss.

[6] Cfr. *Der Verfassungseid König Friedrich Wilhelms IV.*, in E.R. HUBER (ed), *Dokumente*, I, pp. 515-516, qui 516.

[7] L. VON STEIN, *Zur preussischen Verfassungsfrage*, p. 117.

ne», una costituzione cioè «in cui la totalità del popolo è penetrata dall'idea che lo Stato, con la sua amministrazione e il suo diritto, è l'espressione della sua forma di vita più alta, e in cui perciò appare moralmente impossibile una contrapposizione tra gli organi dello Stato e quelli del popolo»[8]. La rappresentanza popolare introdotta in Prussia aveva «di fatto solo un voto consultivo, non potendo sottomettere a sé l'amministrazione nella persona dei ministri»[9]; essa poteva perciò essere «al massimo un organo di controllo»[10], mancando, sia della legittimazione storica sia dell'omogenea base economica e sociale, su cui si erano fondate le precedenti assemblee rappresentative cetuali[11]; esse sole le avrebbero consentito di innestarsi con effetti positivi sulla preesistente compagine statale, senza metterne a repentaglio la coerenza e la forza d'azione[12].

L'unica possibilità di trovare una soluzione alla «questione costituzionale prussiana» era intravista da Stein, in perfetta sintonia con il programma politico della rivista su cui aveva pubblicato il suo saggio, nella risistemazione dei rapporti politici tra la Prussia e gli altri Stati tedeschi, soprattutto quelli settentrionali[13].

[8] *Ibidem.*

[9] *Ibidem*, p. 116.

[10] *Ibidem*, p. 137.

[11] *Ibidem*, pp. 118 ss.

[12] *Ibidem*, p. 124.

[13] La «Deutsche Vierteljahrschrift» era una rivista di orientamento liberale assai moderato; il suo principale obiettivo politico fu, soprattutto a partire dal 1857, di contribuire alla creazione di una confederazione «grande-tedesca» sotto l'egida austriaca. Ciò spiega anche perché essa, nata nel 1838, abbia cessato le pubblicazioni nel 1870, e cioè quando era ormai deciso che l'unificazione della Germania sarebbe invece avvenuta sotto l'egida prussiana e con l'esclusione dell'Austria. Negli anni cinquanta collaborarono a questa rivista autori come il pubblicista Constantin Frantz, il professore di economia politica Albert Schäffle, e inoltre, nonostante le sue idee filoprussiane, Ludwig August von Rochau. Su questa rivista cfr. H.D. FISCHER, voce *Deutsche Vierteljahrsschrift*, in *Deutsche Zeitschriften*, pp. 127-140.

«Non vi è alcun dubbio che in Prussia il bisogno di una rappresentanza popolare è, in fondo, solo una forma particolare del bisogno di una rappresentanza popolare *tedesca*, e che le contraddizioni che si manifestano in Prussia scompaiono non appena si consideri la costituzione prussiana come un grande e serio lavoro preparatorio per una rappresentanza di tutta la Germania. È evidente che quella base storica, quella spiritualità nazionale, quella comunità di interessi e di sviluppo sociale che da tutte le parti attraversano lo Stato e la popolazione della Prussia e non le permettono di giungere ad una costituzione stabile, appartengono in realtà al popolo *tedesco*, com'è pure evidente che questa situazione si risolve non appena si immagini una rappresentanza di questo popolo»[14].

Oltre a quella che è stata definita la «previsione a lungo termine» della soluzione che in seguito avrebbe trovato la questione tedesca con la fondazione del Secondo Impero nel 1871[15], nel saggio in questione erano inequivocabilmente già mature – ciò che in questo momento più ci interessa – le coordinate fondamentali del campo concettuale e interpretativo entro cui si muoverà lo Stein maturo. Già sotto l'influsso dell'organicismo statalistico hegeliano[16], egli osservava, con grande preoccupazione, come la Prussia fosse rovinosamente lacerata dalla scissione di Stato (monarchi-

[14] L. VON STEIN, *Zur preussischen Verfassungsfrage*, p. 143 (il corsivo è nel testo).

[15] Cfr. R. KOSELLECK, *La prognosi storica*, p. 73. In questo saggio Koselleck non entra nel merito degli apporti specifici dati da Stein alle scienze dello Stato e si sofferma invece sulla «teoria della storia» o meglio del «movimento storico» di Stein, a suo avviso particolarmente geniale. Stein è stato, secondo Koselleck, «uno dei pochi studiosi del secolo scorso che non si siano arresi di fronte all'accelerazione della storia. Stein aveva posto la sua ricerca sotto il segno di una prognosi che doveva rendere ragione delle velocità mutevoli» (p. 76).

[16] Sul rapporto Hegel-Stein, oltre al più risalente M. HAHN, *Bürgerlicher Optimismus*, che però tratta soprattutto del periodo giovanile di Stein, cfr. K.W. NÖRR, *Eher Hegel als Kant*, pp. 31 ss. Sempre sulla matrice hegeliana della formazione intellettuale di Stein, cfr. anche D. BLASIUS, *Lorenz von Stein*, in part. pp. 344 ss.; E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, pp. 145-158; R. GRAWERT, *Staatsamt und Volksvertretung*, pp. 249-50, 253, 256. Il «moderno concetto ottocentesco di organismo» avrebbe tuttavia origini kantiane e non hegeliane secondo E. KAUFMANN, *Über den Begriff des Organismus*, pp. 46-66, in particolare su Hegel pp. 48 e 49.

co) e società, e sconvolta dalla presenza, in termini più propriamente politici, di «una lotta tra i massimi organi dello Stato, ... una lotta di due elementi eterogenei su un terreno comune», e cioè il governo da un lato e la rappresentanza popolare dall'altro[17]. Da tutto il contesto del saggio di Stein si comprende come per lui l'origine e la causa ultima di questa violenta e rovinosa contrapposizione era dovuta al fatto che «sul terreno della specifica costituzione prussiana gli elementi decisivi parla[va]no *contro* la costituzione»[18].

Il termine *Verfassung*, a dispetto della frequenza con cui ricorre, non ha, nel saggio di Stein preso in esame, un campo semantico delimitabile in modo netto; l'uso steiniano di questo termine lascia, a ben vedere, spazio a due interpretazioni differenti, talvolta addirittura alternative[19].

In alcuni casi lo spettro di possibili significati del termine si restringe drasticamente fino al punto che esso finisce per essere perfettamente sovrapponibile e riducibile a quello che invece, nell'uso comunemente fattone in campo liberale, costituiva solo u n o dei tanti elementi della *Verfassung*, e cioè la rappresentanza popolare. In questi casi il termine *Verfassung* indica evidentemente la parte per il tutto, e sta per costituzione scritta.

Non mancano però casi, in verità altrettanto numerosi, in cui invece questa corrispondenza non si dà, e il termine *Verfassung* evoca piuttosto il particolare modo di essere complessivo di uno Stato, colto nella sua attualità storicamente determinata, come unità politica, sociale e morale di un popolo. È evidentemente questa seconda l'accezione del ter-

[17] Cfr. L. VON STEIN, *Zur preussischen Verfassungsfrage*, p. 122. Particolarmente su questo nodo del pensiero di Stein si concentra R. GRAWERT, *Staatsamt und Volksvertretung*, *passim*.

[18] L. VON STEIN, *Zur preussischen Verfassungsfrage*, p. 144 (il corsivo è nel testo).

[19] Di ciò era perfettamente consapevole lo stesso Stein; ad un certo punto egli diceva infatti esplicitamente che era compito del lettore comprendere, dal seguito della trattazione, cosa precisamente egli intendesse con il termine *Verfassung* (*ibidem*, p. 117).

mine che Stein aveva presente al momento di definire in cosa consisteva, secondo lui, la «vera costituzione».

I due significati del termine sono poi entrambi presenti, dando luogo ad un gioco di parole tanto enigmatico e insidioso quanto però inequivocabile nel suo obiettivo critico, nel passo di Stein, soprarichiamato, dove si dice che «sul terreno della specifica costituzione prussiana gli elementi decisivi parlano *contro* la costituzione»[20].

Su una tale doppia valenza significante del termine *Verfassung*[21] farà leva, è bene avvertire sin da ora, tutta la successiva critica, mossa da parti ideologicamente anche opposte tra di loro, alla dottrina liberale della costituzione; questa infatti, sulla scia del cammino segnato da Rotteck, si servì del termine *Verfassung* esclusivamente per indicare la moderna costituzione scritta ottocentesca o la forma di governo monarchico-costituzionale che essa voleva portare ad affermazione[22].

Lorenz von Stein, invece, nel momento stesso in cui parlava di una «specifica costituzione prussiana» diversa e più forte della costituzione scritta che aveva introdotto la rappresentanza popolare, o anche quando insinuava il dubbio che la tanto agognata legge esistente fosse condannata ad un'esistenza meramente formale, dato che la capacità della norma vigente di imporsi sulla realtà, la sua «forza effettiva», dipendeva in ultima analisi esclusivamente dal «volere del governo»[23], assumeva di fatto, sulla *Verfassungsangelegenheit*, lo stesso punto di vista delle contemporanee forze monarchico-conservatrici prussiane[24]. Non a caso, di fronte al con-

[20] Cit. sopra in corrispondenza della n. 18 a p. 71.

[21] Cfr. D. GRIMM, *Verfassung (II.)*, p. 889.

[22] Cfr. sopra p. 14, n. 6 e sotto pp. 89 ss.

[23] L. VON STEIN, *Zur preussischen Verfassungsfrage*, p. 138.

[24] In questo senso cfr. anche l'interpretazione del saggio di Stein da parte di Dirk BLASIUS, *Lorenz von Stein*, in part. p. 358: «Gli sconvolgimenti politici dell'anno 1848 non sono riusciti a confondere Stein nei suoi principi politico-costituzionali. Come prima egli è convinto della forza vitale del principio monarchico».

trapporsi di parlamento e governo Stein attribuiva e riconosceva storicamente una positiva funzione «staatsbildend» solo al secondo polo della contraddizione[25], prognosticando invece tempi assai difficili per il corpo estraneo della rappresentanza popolare[26]. Anche quando diagnosticava le pericolose contraddizioni da cui era lacerata la Prussia, da quando al monarca, al governo e all'amministrazione era stata opposta una rappresentanza popolare a suo avviso senza storia e senza tradizione, un corpo estraneo che l'organismo statale tendeva a rigettare, Stein si muoveva indubbiamente in un orizzonte teorico e politico-ideologico diametralmente opposto a quello del liberalismo prussiano[27].

Non solo, a ben guardare, il suo insistere sull'effetto respingente che si produceva dall'incontro del nuovo diritto scritto, di cui si metteva insistentemente in risalto l'esteriorità e il vuoto formalismo, con le forze vitali e storicamente trainanti dello Stato prussiano (monarchia, governo, amministrazione), lungi dal proporsi solo come una diagnosi, suggeriva anche, contemporaneamente, una «terapia»[28]. La connessione prussiana tra l'amministrazione da un lato e la costituzione dall'altro poteva essere risolta, si deduce agevolmente da tutto il contesto del saggio di Stein, non meno che dalla sua successiva *Verwaltungslehre*, solo «ritraendosi sul piano dell'amministrazione»[29]: questo era per Stein il solo

[25] Sulla propensione di Stein a risolvere la scissione Stato-società in senso 'statalistico' si veda E. ANGERMANN, *Zwei Typen*.

[26] Cfr. L. VON STEIN, *Zur preussischen Verfassungsfrage*, p. 121: «Quando la formazione di uno Stato si è avuta *senza alcuna* cooperazione di una rappresentanza popolare... allora il centro della vita statale non sarà certo la rappresentanza popolare... che sarà guardata sempre come qualcosa di innaturale da colui che riesce a vedere il centro di questa formazione statale per l'appunto solo nel governo» (corsivo nel testo).

[27] Lo stesso R. KOSELLECK, *La prognosi storica*, p. 82, riconosce che la prognosi di Stein, «presentata in termini così apodittici... spezzava l'orizzonte d'attesa del movimento liberale».

[28] Su questo punto concordiamo con D. BLASIUS, *Lorenz von Stein*, p. 341.

[29] Su questo punto insiste M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, II, pp. 389 e 392.

livello su cui andava raccolta la sfida e risolta la contraddizione tra la costituzione e l'amministrazione. Solo che, e qui si evidenzia tutta l'astrattezza speculativa non meno che l'astoricità del pensiero di Stein, l'efficiente, disciplinata, incorruttibile amministrazione prussiana che aveva in mente Stein nel 1852, quella per cui decenni addietro la Prussia era diventata subito nota in tutta Europa, e cioè l'amministrazione prussiana dell'età delle riforme di inizio secolo, non era certo più quella effettivamente all'opera nella Prussia dei primi anni cinquanta.

La terapia implicitamente suggerita da Stein prendeva così le mosse da una forte idealizzazione del passato storico-politico dello Stato prussiano e finiva con il negare qualsiasi valore a tutto il progresso costituzionale compiuto dalla Prussia. Per il liberalismo, sia quello impegnato nella politica pratica, sia quello impegnato scientificamente, e cioè la dottrina costituzionalistica liberale, tanto il 'verdetto' di Stein sull'«incapacità» di vivere della costituzione prussiana, quanto la 'terapia' da lui implicitamente suggerita, erano inaccettabili. Dal punto di vista liberale, non era l'amministrazione, in molti ambiti peraltro ancora precostituzionale, a doversi imporre, come sembrava suggerire Stein, sulla costituzione; al contrario, era la nuova Costituzione, la rappresentanza popolare e il nuovo sistema di governo costituzionale, a dover penetrare e trasformare il governo e l'amministrazione prussiani.

In quel medesimo torno di tempo, solo alcuni anni dopo la pubblicazione del saggio di Stein, il giurista liberale del Württemberg Robert von Mohl[30] registrava come la scienza

[30] Robert von Mohl (1799-1875), uno dei più importanti teorici delle scienze dello Stato del XIX secolo tedesco, nacque a Stoccarda dal già consigliere di Stato e membro della Prima camera Benjamin Ferdinand von Mohl; per parte materna poteva inoltre vantare tra i suoi avi il noto consulente legale dei ceti del Württemberg Johann Jakob Moser. Mohl studiò diritto a Tubinga e Heidelberg e si addottorò con una dissertazione sulla differenza tra costituzione cetuale e costituzione rappresentativa. Ancora venticinquenne fu chiamato, agevolato dalle conoscenze del padre, a ricoprire la cattedra di diritto pubblico (*Staatsrecht*) a Tubinga,

di diritto pubblico (*Staatsrecht*) prussiana non fosse riuscita a tenere il passo con la fioritura delle altre scienze giuridiche[31]. La ragione oggettiva di ciò era da rintracciarsi, secondo Mohl, nel «lungo dilazionare la definitiva messa a punto di una Costituzione»[32]. Ora, tuttavia, diceva Mohl nel 1855, «la Costituzione prospettata già nel 1815 è stata finalmente emanata, e ci si potrebbe aspettare un ricco tesoro di elaborazioni scientifiche, se non fosse che si è già ricominciato a sottoporre a vaglio e a modifica quelle determinazioni fondamentali che sono appena diventate legge. In una situazione come questa diventa nuovamente necessario fermarsi; comprensibilmente nessuno osa cimentarsi con l'ordinamento e l'interpretazione di leggi che corrono il rischio di venire nuovamente abolite mentre si è ancora al lavoro; a nessuno piace scrivere libri che potrebbero divenire carta da macero prima ancora di essere pubblicati. E così, anche se il numero degli scritti di qualsiasi tipo apparsi in Prussia su cose statali è davvero grande, essi sono però in genere solo opuscoli poco consistenti oppure trattazioni di questioni singole, di rilievo spesso secondario»[33].

divenendo sempre qui, nel 1827, professore ordinario nella nuova facoltà di economia. Da questo momento cominciò a tenere corsi non solo di diritto pubblico del Württemberg ma anche di 'scienza di polizia' (corrispondente all'incirca all'odierna scienza dell'amministrazione), statistica (descrizione comparata dello Stato) e, in seguito, anche politica (disciplina da cui si sviluppò la moderna scienza della politica). Mohl iniziò a fare attività politica solo a partire dal 1845: la sua critica pubblica al governo gli costò tuttavia la perdita della cattedra. Eletto deputato alla Seconda camera del Württemberg nel 1846, entrò quindi nel 1848 all'Assemblea nazionale di Francoforte, dopo aver accettato nel 1847 una chiamata dall'Università di Heidelberg. Nel 1856 entrò a far parte, come rappresentante di questa Università, della Prima camera del Baden, di cui egli divenne in seguito prima vicepresidente e poi presidente. Mohl lasciò l'insegnamento universitario nel 1861. Per ulteriori informazioni sull'attività scientifica e politica di Mohl rinviamo a E. ANGERMANN, *Robert von Mohl*; U. SCHEUNER, *Der Rechtsstaat*; A. BARK, *Robert von Mohl*; E. FORSTER, *Robert von Mohl*, e, infine, M. STOLLEIS, voce *Robert von Mohl*, in *HRG*, III, 1984.

[31] Così R. VON MOHL, *Die Geschichte und Literatur*, II, p. 345.

[32] *Ibidem*, p. 336.

[33] *Ibidem*.

Ciò di cui Mohl in particolare avvertiva e lamentava la mancanza nel dicembre del 1855, al momento cioè di consegnare alle stampe il secondo volume della sua *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, era soprattutto una «trattazione veramente scientifica» della «nuova *konstitutionelle Verfassung*»[34].

L'appello implicitamente lanciato dal liberale Mohl alla scienza di diritto pubblico prussiana affinché intraprendesse coraggiosamente quella strada che lui stesso aveva aperta e segnata con il pionieristico lavoro del 1829-1831 sul diritto pubblico del Regno del Württemberg[35], lavoro per cui è ancora oggi considerato il «fondatore della moderna dogmatica giuspubblicistica»[36], non rimase in effetti senza eco. Esso trovò pronta accoglienza e risposta adeguata nel costituzionalista e giudice al tribunale camerale di Berlino Ludwig von Rönne[37].

[34] *Ibidem*, p. 348, corsivo nel testo.

[35] R. von Mohl, *Das Staatsrecht des Königsreichs Württemberg* (1829-31). Su questo lavoro di Robert von Mohl cfr. E. Angermann, *Robert von Mohl*, in part. pp. 35-37, e P. Schiera, il cap. «Von Mohl e lo Stato di diritto», in *Il Cameralismo*, pp. 78-85.

[36] D. Grimm, *Recht und Staat*, pp. 291-307 («Die deutsche Staatsrechtslehre zwischen 1750 und 1945»), in part. p. 298.

[37] Ludwig Peter Moritz von Rönne (1804-1891), giurista e parlamentare, nacque a Glückstadt, nel ducato dell'Holstein, allorché suo padre vi ricopriva la carica di membro dell'*Obergericht* del ducato dell'Holstein. Rönne si formò giuridicamente a Bonn e a Berlino; dopo aver sostenuto l'esame di uditore e quello di referendario, fu trasferito nel 1827 a Breslavia, dov'era allora presidente dell'*Oberlandesgericht* il futuro ministro della Giustizia H.G. von Mühler, che pare essere stato colui che maggiormente si prese cura del giovane giurista aiutandolo nella carriera. Nel 1828, subito dopo aver sostenuto con successo l'esame di Stato, fu nominato assessore con diritto di voto illimitato presso il tribunale camerale di Berlino; di questa stessa corte giudiziaria, molti anni dopo e cioè nel 1843, dopo un intenso periodo di formazione pratica presso i tribunali di Münsterberg, Hirschberg, e infine Breslavia (tutti in Slesia), diverrà consigliere (*Kammergerichtsrat*). Nel 1859 fu promosso alla carica di vicepresidente della Corte d'appello (*Appellationsgerichtsvizepräsident*) di Glogau (nel distretto governativo di Liegnitz in Slesia), carica che egli mantenne fino al 1868, allorché abbandonò il servizio statale per dedicarsi esclusivamente all'attività scientifica e politico-parlamentare. Membro della Prima camera prussiana nel 1850-52, Rönne fu eletto alla

Infatti, solo alcuni mesi dopo la consegna alle stampe del II volume della *Geschichte und Literatur* di Mohl, Rönne, nel quale la profonda conoscenza delle fonti giuridiche e della letteratura giuspubblicistica (messa alla prova e ulteriormente consolidata nel lungo periodo di tirocinio pratico fatto come giudice) si accompagnava ad un'altrettanto ottima conoscenza dei materiali parlamentari, portava a termine la stesura della prima delle due parti di cui doveva consistere l'opera *Das Staatsrecht der preußischen Monarchie*, e cioè il *Verfassungsrecht*[38]. Il secondo volume dell'opera, sul *Verwaltungsrecht*

Camera dei deputati prussiana all'inizio della Nuova Era, nel 1859, restandovi per tutta la prima sessione (1859) della V legislatura. Dopo un'interruzione di due anni vi rientrò, poco prima dello scoppio del conflitto costituzionale, all'inizio del 1862, unendosi dapprima (1a sessione, VI legislatura) al gruppo parlamentare liberal-moderato Grabow e poi, dopo lo scioglimento di quest'ultimo nel maggio 1862 (inizio della 1a sessione, VII legislatura), al gruppo cosiddetto «Freier parlamentarischer Verein», detto anche, da lui, «Fraktion Rönne». All'interno di questo gruppo Rönne operò anche nella 2a sessione della VII legislatura (1863), per poi lasciare la Camera dei deputati sino al 1868; solo dopo aver definitivamente abbandonato appunto nel 1868 il servizio statale, Rönne poté dedicarsi completamente alla sua attività politico-parlamentare sino al 1879. Rönne fu anche membro del *Reichstag* dal 1871 al 1877. Nel 1881, ormai vecchio, si decise a lasciare definitivamente la vita politico-parlamentare.

Di Ludwig von Rönne, da non confondere con suo fratello Friedrich Ludwig, *Handelsamtpräsident*, morto nel 1865, non esiste a tutt'oggi purtroppo, come si è già avuto modo di dire, una biografia completa ed esauriente; sulla sua personalità scientifica si tace inspiegabilmente anche nell'ultima edizione dell'*HRG*! Sulle tappe della sua carriera professionale e politico-parlamentare si veda, oltre alla voce biografica di E. LANDSBERG dell'*ADB*, LV, pp. 879-883, anche H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, p. 118 (con una sua foto); B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 324; L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, pp. 26, 48, 84; F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, pp. 152-53.

[38] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht der preußischen Monarchie*, I: *Das Verfassungs-Recht*, Leipzig 1856. Sul ruolo svolto da Rönne nella storia della scienza di diritto pubblico tedesco, e prussiano in particolare, si soffermano, oltre a R. STINZING-E. LANDSBERG, *Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft*, III 2, pp. 664-665, anche E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, pp. 201-205 e M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, II, pp. 224 s., 300-305, 340, e *passim*. Attenti a evidenziare la linea di continuità scientifico-metodologica che congiunge

della monarchia prussiana, sarà invece licenziato da Rönne nel 1863[39].

Con l'opera di Rönne, il primo trattato di diritto costituzionale positivo elaborato dopo l'ingresso della Prussia nella sua fase costituzionale, la dottrina di diritto pubblico prussiana cominciò a sganciarsi nettamente dalla tradizione giusnaturalistica. Quest'ultima infatti, dopo aver dominato pressoché incontrastata per tutto il *Vormärz* tedesco, non si era dimostrata in grado, all'indomani dell'introduzione delle *konstitutionelle Verfassungen*, di dotarsi di strumenti analitici adeguati per affrontare le concrete questioni giuridico-costituzionali che avevano agitato e agitavano la vita costituzionale di molti Stati tedeschi, arrestandosi impotente di fronte al baratro apertosi tra la teoria di diritto pubblico e la concreta organizzazione costituzionale dello Stato.

Una spia significativa della crisi ormai irreversibile in cui andava precipitando il giusnaturalismo liberale in Germania dopo la prima metà del secolo, è costituita dalla risoluzione di Carl Welcker di por mano ad una nuova edizione, la terza (1856-1866), di quello *Staatslexikon*[40] che nel *Vormärz* aveva

lo *Staatsrecht* del Württemberg di Mohl del 1829 e lo *Staatsrecht* di Rönne del 1856 (cfr. sotto alla n. 48), si mostrano, oltre a Stolleis, anche Peter von OERTZEN, *Die soziale Funktion*, pp. 105-109, in part. p. 105 e D. GRIMM, *Recht und Staat*, p. 298.

[39] II: *Das Verwaltungsrecht*, Leipzig 1863. Lo *Staatsrecht* di Ludwig von Rönne uscirà complessivamente in cinque edizioni, di cui quattro da lui stesso curate. La 2ª edizione, assai ampliata rispetto alla prima, del *Verfassungsrecht* uscì a Lipsia in 2 sezioni (*Abteilungen*) nel 1864, mentre la 2ª edizione del *Verwaltungsrecht* uscì, pure in 2 sezioni, solo nel 1865. La 3ª edizione dello *Staatsrecht der preußischen Monarchie*, uscì, «vermehrt und verbessert», nel 1869-1872. La 4ª edizione, l'ultima curata da Rönne, uscirà in ben 5 voll. nel 1881-1883. La 5ª edizione, curata da Ph. Zorn dopo la morte di Rönne, uscì, assai ridimensionata nella mole, nel 1899-1907. Due voluminose e assai accurate recensioni alla 2ª edizione rispettivamente del *Verfassungsrecht* (1864) e del *Verwaltungsrecht* (1865) di Ludwig von Rönne uscirono anonime sulla rivista liberale «Die Grenzboten. Zeitschrift für Politik und Literatur» sotto il titolo, la prima, *Das preußische Verfassungsrecht* (23, II. Semester, IV. Band, 1864, pp. 81-92) e, la seconda, *Die Mängel des preußischen Verwaltungsrecht* (24, I. Semester, II. Band, 1865, pp. 466-480).

[40] Cfr. sopra cap. I 1, p. 46, n. 25.

rappresentato «il compendio e l'arsenale giuspubblicistico del liberalismo politico tedesco»[41], e a cui, come si è già visto, aveva copiosamente attinto anche il liberalismo politico prussiano sino alla rivoluzione del 1848.

Nelle considerazioni premesse da Welcker nel 1860 alla riproposizione, «sostanzialmente immodificata»[42], della voce *Constitution*, redatta dal solo Rotteck nella precedente edizione dello *Staatslexikon*, egli si espresse criticamente nei confronti del formalismo che aveva caratterizzato il metodo del suo collega, scomparso ormai da vent'anni. Rotteck aveva in effetti ricavato gli elementi su cui doveva irrinunciabilmente fondarsi un «sistema costituzionale» deduttivamente, e seguendo gli schemi argomentativi logico-formali così caratteristici del giusnaturalismo, dallo stesso concetto di «principio costituzionale». Il «sistema costituzionale» coincideva per Rotteck, che evidentemente non aveva sentito la necessità di agganciarsi ad una realtà statal-costituzionale storicamente determinata per fondare la sua tesi, con il sistema di una dottrina di diritto pubblico «puramente razionale»[43]. Rotteck, osservò Welcker, non senza lasciar intenzionalmente trapelare il suo dissenso, nel trattare delle «constitutionelle Verfassungen» si era concentrato più «sull'assetto e gli aspetti f o r m a l i conseguentemente sviluppati o sulla forma di governo della società», che non sulle loro «basi profonde o le loro condizioni m a t e r i a l i e le mutevoli vicende»[44].

Per quanto lo stesso Welcker evitasse accuratamente di insistere oltre sul limite principale, il formalismo, della trattazione di Rotteck del 1846, e anzi, a sua parziale giustificazio-

[41] E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, p. 188, n. 1.

[42] Cfr. [K. VON] ROTTECK-[C.] WELCKER, voce *Constitution, Constitutionelles System* (1860), p. 95.

[43] Cfr. K. VON ROTTECK, *Constitution; Constitutionen* (1846), p. 522: «Il *sistema costituzionale* è dunque... – nella teoria completamente, nella prassi perlomeno approssimativamente – coincidente con il sistema di un *diritto pubblico puramente razionale*, applicato alle condizioni presenti di fatto o storicamente date» (corsivo nel testo).

[44] [K. VON] ROTTECK-[C.] WELCKER, voce *Constitution, Constitutionelles System* (1860), p. 94 (spaziato nostro).

ne, si dicesse consapevole di come esso fosse in un certo qual senso un portato inevitabile della «legge della divisione del lavoro» scientifico[45], il rilievo da lui mosso al metodo di Rotteck non era certo di poco conto. Al contrario, un tale rilievo metteva in discussione dalle fondamenta il metodo d'indagine proprio del giusnaturalismo, e costituisce per noi una prova inconfutabile di come della profonda crisi del metodo giusnaturalistico fossero già pienamente coscienti, nel 1860, perfino quei giuristi liberali che, in passato, ne erano stati i più convinti sostenitori. Inevitabilmente, con l'insorgere, all'interno della mutata organizzazione dello Stato in senso costituzionale, di nuove domande alla scienza di diritto pubblico[46], il giusnaturalismo, che con il suo impianto formalistico e dottrinario, in effetti, «più che alla conoscenza dello *Staatsrecht* positivo aveva mirato a quella del 'giusto' (!) *Staatsrecht*»[47], era destinato a fallire clamorosamente.

Soprattutto i giuspubblicisti liberali, che pur senza voler o poter rescindere del tutto il loro legame con la tradizione del metodo giusnaturalistico dominante nel *Vormärz*, auspicavano la realizzazione dello Stato costituzionale nelle forme dello Stato di diritto, si sentirono sempre più sospinti a cimentarsi con il diritto positivo dei singoli Stati tedeschi, sulla scia di quanto realizzato, come si è già visto, da Robert von Mohl per il Württemberg[48]. Come nel resto della Ger-

[45] *Ibidem*, p. 95.

[46] D. GRIMM, *Recht und Staat*, p. 297.

[47] *Ibidem*, p. 292.

[48] Cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Entstehung und Wandel*, p. 54. Proprio Mohl era stato infatti colui che per primo aveva fissato la distinzione interna dello *Staatsrecht* positivo in *Verfassungsrecht* e *Verwaltungsrecht*, e che per primo aveva indicato nell'effettiva conformità del diritto amministrativo, e quindi dell'amministrazione, ai principi del diritto costituzionale, e quindi alla Costituzione, il criterio indispensabile per realizzare materialmente e formalmente lo Stato di diritto. Secondo U. SCHEUNER, *Der Rechtsstaat*, p. 14, Mohl fu tra coloro che per primi posero la distinzione tra costituzione e amministrazione alla base della trattazione dello *Staatsrecht*.

mania, anche in Prussia, con l'assurgere della stessa a Stato costituzionale, si fece sentire sempre più imperiosa l'esigenza di pervenire ad una maggiore scientificizzazione e positivizzazione della dottrina di diritto pubblico. La figura politica e intellettuale, non meno che l'opera scientifica di Ludwig von Rönne, devono essere collocate, per essere comprese a fondo, proprio sullo sfondo del sommovimento e riorientamento scientifico-metodologico che, dall'inizio della seconda metà del secolo, cominciò ad interessare la dottrina di diritto pubblico tedesca.

L'esito o il precipitato di questo processo di riorientamento fu, in termini generali e complessivi, l'affermarsi nella dottrina giuspubblicistica di un nuovo metodo d'indagine, un metodo che lo storico e costituzionalista tedesco Böckenförde ha caratterizzato come «sach- und zweckbezogen»[49]. Il giurista, che seguiva tale nuovo metodo d'indagine, assumeva cioè come oggetto di riflessione la realtà statale unicamente nella sua concretezza e determinatezza storico-fattuale (carattere *sachbezogen*)[50], e non disdegnava di lasciarsi guidare più o meno dichiaratamente da concezioni politiche ben determinate nella valutazione di questioni giuridiche concrete (carattere *zweckbezogen*)[51]. Non solo, il campo di questo nuovo orientamento fu inoltre tagliato trasversalmente, secondo Böckenförde, da due diverse correnti di giuristi, che si distinguevano per il fatto di perseguire un diverso 'scopo' nell'avvicinarsi alla realtà statale. Laddove alcuni di essi si accostavano a quest'ultima «ricettivamente» (*maßempfangend*), cioè per comprenderne l'intima struttura e, su questa base, sostanziare e motivare le loro definizioni e differenziazioni giuridico-concettuali[52], altri, i sostenitori della

[49] Cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, pp. 126-209: «Die Lehre von Gesetz und gesetzgebende Gewalt unter dem Einfluß einer sach- und zweckbezogenen Methode». Böckenförde chiarisce tuttavia immediatamente, a proposito di questo «orientamento», che non si trattò in alcun modo di una «scuola chiusa».

[50] *Ibidem*, p. 127.

[51] *Ibidem*, p. 128.

[52] *Ibidem*, p. 127.

teoria liberale dello Stato di diritto e tra questi ovviamente il nostro Ludwig von Rönne, si accostarono alla medesima «attivamente» (*maß-gebend*), e cioè cercando di trarre dall'indagine della realtà statale, condotta peraltro sulla scorta di una propria concezione della Costituzione e dello Stato, principi e conseguenze per quella che, dal loro punto di vista, 'doveva essere' la concreta configurazione dell'ordinamento costituzionale[53]. Soprattutto se riferita a quest'ultimo orientamento d'indagine, quello *maß-gebend*, ci sembra possa svelare tutta la sua ricchezza di sintesi significante l'affermazione di Hans Maier per cui «il riflettere sullo Stato conduce al volere nello e dallo Stato» e per cui «i grandi tempi dell'originarsi di una vita civile in Germania stanno sotto il segno dell'unità di concezione del mondo, scienza e politica»[54]. L'affermazione di Maier si presta infatti, a nostro avviso, eccellentemente a sintetizzare quella sinergia di forze politiche e intellettuali di cui fu espressione e verso cui allo stesso tempo tese quel processo di riorientamento metodologico interno della scienza giuridica di cui Ludwig von Rönne fu protagonista di primo piano. In un clima intellettuale come questo la sua opera di sistematizzazione del diritto positivo costituzionale prussiano non avrebbe potuto essere concepita se non anche con l'ambizione di risultare utile a coloro che in Prussia, i liberali, si battevano per l'attuazione dello Stato costituzionale; tanto più che essi, sin dall'indomani dell'emanazione della Costituzione, si erano trovati nella necessità di difenderne strenuamente non solo lo spirito, all'atto della sua trasposizione nella realtà dell'organizzazione statale, ma addirittura la stessa integrità testuale.

Di Ludwig von Rönne, Mohl aveva già tessuto largamente le lodi per quel Commentario della Costituzione prussiana del 31 gennaio 1850, che, sempre secondo Mohl, aveva enormemente agevolato «il rinvenimento del giusto senso delle de-

[53] *Ibidem*, p. 128.

[54] Così H. MAIER nel *Vorwort* (p. I) al suo *Die geistesgeschichtlichen Grundlagen*.

terminazioni costituzionali»[55]. Con lo *Staatsrecht der preußischen Monarchie*, Rönne aveva evidentemente voluto spingersi oltre la sola disamina della carta costituzionale e aveva inteso prendere in esame tutto il diritto costituzionale prussiano, anche quello non contenuto nella carta costituzionale[56]. Il suo intento era stato stavolta quello di scrivere un'opera non di cosiddetto «d i r i t t o p u b b l i c o filosofico» (di «natürliches Staatsrecht, Theorie des Staatsrechts, Staatswissenschaft aus Prinzipien, jus publicum naturale s. universale»), che si occupa dei «rapporti giuridici tra governo e sudditi derivandoli dal carattere dei diversi tipi di Stato o dall'i d e a d e l l o S t a t o»[57], ma un'opera invece, e a questo punto Rönne prendeva propositivamente le distanze dal giusnaturalismo, che avesse per oggetto «la trattazione scientifica del diritto pubblico di stati v e r i», il diritto pubblico di «uno Stato determinato»[58].

Con la sua opera di compilazione e di sistematizzazione del diritto costituzionale, vale a dire delle «determinazioni giuridiche riferentesi alla f o r m a d e l l o S t a t o ... e cioè al tipo di personalità pubblica del soggetto governante e al rapporto giuridico tra potere supremo e sudditi in genere»[59], Rönne non si limitò tuttavia a stabilire un collegamento tra le scienze dogmatiche dello Stato e la concretezza di

[55] R. VON MOHL, *Die Geschichte und Literatur*, II, p. 349: «A prescindere da semplici ristampe e raccolte di leggi esiste [in Prussia] infatti già un Commentario della carta costituzionale estremamente utile di Rönne... [che] merita attenzione e imitazione da altre parti». Il Commentario di Rönne cui fa riferimento Mohl è la *Bearbeitung der preussischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 unter Vergleichung mit den früheren Entwürfen derselben und den Revisionsarbeiten der Kammern, unter Berücksichtigung der Motive*, Berlin 1850, 1852^2, 1859^3.

[56] L. VON RÖNNE, *Vorwort* a *Das Staatsrecht*, I, p. XI.

[57] L. VON RÖNNE, *Einleitung* a *Das Staatsrecht*, I, p. 4 (spaziato nel testo).

[58] *Ibidem* (spaziato nel testo). Da queste affermazioni, fatte già nell'introduzione, risulta con particolare evidenza la presa di distanza di Rönne dal metodo giusnaturalistico.

[59] Questa la definizione di diritto costituzionale data da Rönne (*ibidem*, p. 5, spaziato nel testo).

una realtà statale storicamente determinata secondo la sostanza della svolta realistica compiuta da quelle scienze con l'assunzione del metodo *sach- und zweckbezogen*. Attraverso la puntigliosa analisi delle norme di diritto costituzionale, e soprattutto attraverso il riscontro, compiuto essenzialmente nel poderoso apparato di note, dei punti in cui la «konstitutionelle Verfassung» prussiana, ben lungi dal costituire ormai un tutto «in sé definito e concluso»[60], necessitava di essere «consolidata e completata»[61], egli giunse addirittura ad enucleare e a indicare esplicitamente alla pratica politica liberale contemporanea quegli ambiti politico-istituzionali della vita statale che dovevano essere necessariamente riformati per l'instaurazione di un «vero» Stato costituzionale di diritto.

Che Rönne, al di là della sua dichiarazione: «non è compito di un sistema di *Staatsrecht* positivo quello di assumere unilateralmente un punto di vista parziale a partire dal quale gettar luce sull'esistente»[62], non abbia in realtà mai disgiunto, nel corso di tutta la sua trattazione, il momento della «critica», per definizione soggettiva e parziale, da quello dell'«esposizione sistematica» della materia[63], corrisponde a ben guardare al vero. Come pure è innegabile, come ha acutamente notato Philipp Zorn nel *Vorwort* alla 5ª edizione dello *Staatsrecht* di Rönne, che dalla sua critica trapeli puntualmente «la preferenza per le istituzioni parlamentari» in tutti i casi in cui vengono affrontate «questioni problematiche situantesi in terra di confine tra i diritti del Monarca e quelli del Parlamento»[64]. Sull'orientamento tendenzialmente pro-parlamentare di Rönne Zorn colse esattamente nel segno, nonostante che la sua opinione fosse tutt'altro che

60 *Ibidem*, p. X.

61 *Ibidem*. Rönne parla letteralmente di «befestigenden und ergänzenden Ausbaus».

62 *Ibidem*, p. IX.

63 *Ibidem*, p. VIII.

64 Cfr. il *Vorwort* di Ph. ZORN alla 5ª edizione di L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht der preußischen Monarchie*, I, Leipzig 1899, p. X.

imparziale[65]; come pure non ci si può ingannare sulle conseguenze che sull'impianto ideale dell'opera di Rönne dovette avere il fatto che i suoi punti di riferimento dottrinari, i suoi maestri, fossero stati, come lui dichiarò peraltro apertamente, giuristi di orientamento notoriamente liberale[66]. Nell'opera del costituzionalista Rönne non si percepisce in effetti quella tacitazione della motivazione soggettiva e metascientifica, della carica propositiva del giurista, peraltro di fatto oggettivamente ineliminabile, che invece rivendicherà a sua caratteristica distintiva il maturo positivismo giuridico dell'ultimo terzo del XIX secolo, eliminando tutta la problematica relativa allo scopo dello Stato.

Certo, *Recht* e *Politik*, che nel sistema enciclopedico delle scienze dello Stato di tipo giusnaturalistico figuravano entrambe come scienze filosofiche ed erano entrambe chiamate a concorrere alla determinazione della forma della costituzione, della forma dello Stato e della sua amministrazione[67], erano per Rönne «nella realtà, e cioè come scienze empiriche, del tutto separate»; secondo lui infatti non era assolutamente possibile lavorare contemporaneamente con le due scienze, giacché, diceva, «mentre il diritto pubblico ha a che fare con ciò che è veramente lecito tra governo e governati, la politica invece insegna quel che a seconda delle

[65] La posizione di Zorn sulle principali questioni costituzionali al limite tra diritto monarchico e diritto del parlamento fu, come lui stesso dichiarò sempre nella premessa alla 5ª ed. dell'opera di Rönne, diametralmente opposta a quella di quest'ultimo. Per Zorn infatti in presenza di questioni di questo tipo ci si doveva lasciar guidare dal principio per cui «per quanto certi diritti non sono attribuiti *titulo speciali* al parlamento, continua a valere il diritto della vecchia monarchia prussiana...; in casi dubbi, al limite tra la sfera dei diritti del Monarca e quelli del Parlamento la presunzione giuspubblicistica è sempre a favore del diritto del Monarca» (Ph. ZORN, *Vorwort*, p. XI).

[66] A questo proposito Rönne fa esplicitamente il nome di giuspubblicisti liberali le cui dottrine erano state dominanti nella prima metà del secolo quali «[J.L.] Klüber, H.A. Zachariae, R. von Mohl, [J.] Pözl» (L. VON RÖNNE, *Vorwort* a *Das Staatsrecht*, I, p. XI).

[67] Cfr. C. WELCKER, «Allgemeine encyklopedische Übersicht der Staatswissenschaften und ihrer Theile», in [K. VON] ROTTECK-[C.] WELCKER (edd), *Das Staatslexikon* (2ª ed.), I, Altona 1845, pp. 56 ss.

circostanze sarebbe il diritto più opportuno [*das zweckmässigste Recht*]»[68].

Nondimeno, le enunciazioni di principio fatte da Rönne nel *Vorwort*, quali ad esempio «la nostra Costituzione» è da considerarsi «nei suoi fondamenti basilari... intoccabile», o anche «la partecipazione della nazione attraverso i suoi rappresentanti alla legislazione del paese, alla tassazione e al controllo del bilancio pubblico e della amministrazione sono diritti che una volta acquisiti e garantiti solennemente per iscritto non possono mai più essere tolti e che la nazione saprà tutelare»[69], la dicono indubbiamente lunga sull'effettiva valenza politico-ideale del suo *Staatsrecht* e sull'utilizzazione politico-pratica di parte cui esso si prestava[70]. E questo massimamente in una situazione quale quella prussiana della seconda metà degli anni cinquanta, profondamente segnata dalle continue razzie e dai saccheggi operati dalla politica governativa sul testo originario della carta costituzionale. L'elenco scrupolosamente compilato da Rönne delle «rilevanti modifiche subite nel frattempo dalla carta costituzionale per opera di numerose leggi costituzionali concordate con le stesse Camere»[71], sarebbe bastato da solo ad allarmare qualsiasi lettore per quanto digiuno di politica.

La scelta di porre 'strumentalmente' il *Verfassungsrecht* di Ludwig von Rönne alla base dell'inquadramento che segue

[68] L. VON RÖNNE, *Einleitung* a *Das Staatsrecht*, I, p. 4, n. 1.

[69] L. VON RÖNNE, *Vorwort*, *ibidem*, p. X.

[70] Sul vicendevole rapporto di fecondazione e stimolo tra scienza giuridica e vita politico-costituzionale nel XIX secolo tedesco cfr. R. SMEND, *Der Einfluß*. Il periodo che va dal 1848 fino alla fondazione del Reich sarebbe stato caratterizzato dall'«irruzione della disciplina nel significato della vita e nella grandezza storica» (p. 333); solo con il positivismo giuridico, e in particolare con Laband, i percorsi della scienza di diritto pubblico e della «vita» avrebbero cominciato a divergere inesorabilmente dando luogo a quell'estraniazione della prima dalla seconda che sarebbe stata propria dell'ultimo terzo del secolo (p. 335).

[71] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 56. In merito si tornerà ampiamente nel cap. 1 della II parte di questo lavoro (cfr. in particolare sotto a p. 208, n. 120).

dell'organizzazione costituzionale dello Stato prussiano, come fissata nella carta costituzionale del 1850 e quale si presentava allo sguardo del giuspubblicista liberale negli anni immediatamente precedenti l'inizio della 'Nuova Era' (1858), da un lato non necessita di particolari giustificazioni, rappresentando quel testo il primo tentativo in assoluto di dare una coerente sistematizzazione alla materia, dopo il disorientamento suscitato nei giuristi dalla valanga di legislazione riversata sulle istituzioni politico-costituzionali dal reazionario governo Manteuffel, con l'evidente e spesso dichiarato proposito di riprendere dopo il 1850 la revisione all'indietro (*Rückwärtsrevidierung*) della Costituzione in una situazione politicamente più favorevole. Una scelta di questo tipo consente però anche di mostrare, d'altro lato, come l'esigenza del liberalismo prussiano di uscire dal paralizzante disincanto all'indomani del fallimento rivoluzionario e di lasciarsi allo stesso tempo guidare da un'analisi concreta e precisa della situazione storico-politica e giuridico-costituzionale, oltre che di conseguenza da una valutazione realistica ed equilibrata delle sue possibilità di sviluppo in senso parlamentare, si fece sentire imperiosa non solo e forse addirittura prima ancora che tra i liberali direttamente protagonisti della politica pratica, all'interno della scienza di diritto pubblico liberale[72].

[72] Sui rapporti tra scienza e politica, e in particolare sul ruolo di forza costituzionale assunto dalla scienza in Germania nel secolo XIX cfr. P. SCHIERA, *Il laboratorio borghese*, e M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica*.

Capitolo terzo

Le proposizioni fondamentali del diritto costituzionale positivo prussiano in Ludwig von Rönne

La fonte prima in ordine di importanza, per quanto certo non l'unica, del diritto costituzionale prussiano[1], è, secondo Ludwig von Rönne, la «*Verfassung* concordata» (dal monarca e dalla rappresentanza popolare) del 1850[2]. Essa rappresenta la «costituzione in senso stretto» della Prussia, e cioè la sua costituzione scritta. Quest'ultima non definisce tuttavia esplicitamente la «forma di dominio e di governo (chi esercita il potere statale e come, entro quali limiti, esso viene esercitato) che ha da essere vigente in Prussia» e cioè la sua «costituzione in senso lato»[3].

Il termine *Verfassung* ha in Rönne, come del resto nella

[1] Sui diversi tipi di fonti giuridiche, scritte e non, oltreché sulla gerarchia e il rapporto delle diverse fonti tra di loro, cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, pp. 52-94 e in part. p. 69.

[2] *Ibidem*, p. 69. La Costituzione prussiana del 1850 si componeva di 9 titoli: I. Del territorio statale; II. Dei diritti dei prussiani; III. Del Monarca; IV. Dei ministri; V. Delle Camere; VI. Del potere giudiziario; VII. Dei funzionari statali non appartenenti al ceto giudiziario; VIII. Delle finanze; IX. Dei comuni, delle circoscrizioni, dei distretti e delle province. A questi nove titoli seguivano poi le «Disposizioni generali [*allgemeine Bestimmungen*]» (artt. 106-111) e le «Disposizioni transitorie [*Übergangsbestimmungen*]» (artt. 112-119) (cfr. *Verfassungsurkunde für den preußischen Staat [31.1.1850]*, in E.R. HUBER [ed], *Dokumente*, I, pp. 501 ss.). Da qui in poi il rimando alla lettera dei singoli articoli della Costituzione del 1850 non sarà più accompagnato, per evitare un inutile appesantimento del testo, dal riferimento bibliografico alla citata ripubblicazione della carta costituzionale prussiana nei *Verfassungsdokumente* di E.R. HUBER.

[3] Su questo duplice concetto di costituzione cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 105.

tradizione giusnaturalistica del *Vormärz*[4], una valenza esclusivamente giuridica e un ben preciso e delimitato campo di applicazione. Tra i due termini *Verfassung* e *Konstitution* non è possibile riscontrare in Rönne alcuna contrapposizione. Certo, essi non sono in assoluto interscambiabili: quello di *Verfassung*, più ricorrente, è spesso usato in alternativa a quello di *Konstitution*, mentre non si può dire il contrario, dato che quest'ultimo è usato solo per indicare la carta costituzionale scritta. Tra di essi sussiste in ogni caso solo uno slittamento di senso, anche se non un'equivalenza di significato[5].

Ciò a differenza, ad esempio, che in Stein, dove il termine tendeva ad attirare a sé contenuti significanti meta- o pregiuridici il più delle volte in contrapposizione con i principi della costituzione scritta[6]. L'opposizione tra una costituzione 'formale' o scritta e una costituzione 'materiale', teorizzata, oltre che da Stein, anche da Stahl per i conservatori[7] e, in

[4] Cfr. ad esempio K. VON ROTTECK, *Constitution; Constitutionen* (1846).

[5] Secondo P. SCHIERA, voce *Costituzione*, l'equivalenza di significato del termine *Verfassung* con quello di costituzione formale o scritta, lungi dal poter essere vista come originaria, non corrisponde che ad una fase della storia di questo concetto, fase coincidente all'incirca con il periodo di formazione e affermazione dell'ideale liberale ottocentesco dello Stato di diritto: «storicamente, la costituzione, come limite della politica e della decisione, si è venuta distillando in forme sempre più pure e rigide, fino ad assumere l'aspetto e l'essenza di ordinamento giuridico, fino a trasformarsi (talora in modo irreversibile, tanto da morirne) in costituzione formale» (p. 8). La voce *Costituzione* appena citata fornisce non solo alcune fondamentali linee interpretative di accesso al nostro concetto, ma anche un'utilissima e fin qui, ci pare, unica nel suo genere, ricostruzione dal punto di vista della storia dei concetti politici del «termine-concetto» costituzione, esaminato da una prospettiva «meta-giuridica» soprattutto nelle sue implicazioni per il configurarsi di un altro concetto fondamentale, quello di Stato.

[6] Cfr. sopra cap. I 2, pp. 71 ss.

[7] Cfr. F.J. STAHL, «Das Staatsgrundgesetz», in *Die Philosophie des Rechtes*, II 2, 3ª ed., pp. 272-285, in part. p. 273, n.*. Sull'uso del termine costituzione in Stahl si veda in questo medesimo capitolo sotto alle pp. 102 ss. e, inoltre, al capitolo III 1, alle pp. 410 ss. La prima edizione della *Filosofia del diritto* di Stahl risale già al 1830-1837, la seconda al 1845-1847, la terza, quella da noi usata, al 1854-1856.

seguito, negli anni sessanta, da Lassalle per i marxisti[8], aveva l'effetto di esorcizzare da un lato, e di mortificare dall'altro, sia il proposito del movimento politico liberale di riformare lo Stato secondo i principi della costituzione scritta, sia lo scopo perseguito dalla dottrina liberale di diritto pubblico con il nuovo metodo *maßgebend*, e cioè la descrizione della realtà statale sulla scorta di una concezione predefinita del rapporto in cui essa doveva necessariamente stare con la costituzione scritta.

Ricavare la giusta definizione dello Stato e della «costituzione in senso lato» della Prussia da tutte le norme del diritto costituzionale valido, è, secondo Rönne, compito specifico del giurista costituzionale. Alla formulazione di tali definizioni Rönne perviene attraverso il commento di quelle che secondo lui rappresentano le «proposizioni fondamentali» dell'attuale diritto costituzionale[9]:

«I. La Prussia è uno Stato indipendente verso l'esterno e il re di Prussia è sovrano dello stesso....
II. Il sovrano re di Prussia è membro della Confederazione germanica....
III. Secondo la sua forma di dominio la Prussia è una monarchia ereditaria... In stretta osservanza dell'essenza della monarchia (il cosiddetto principio monarchico) il monarca riunisce in sé tutti i diritti del potere statale.
IV. Il monarca è tuttavia legato nell'esercizio del potere statale alle determinazioni contenute nella carta costituzionale. Egli, da solo, non può dare leggi, né emanare ordinanze; nel primo caso è legato al consenso delle Camere, nel secondo alla necessaria collaborazione dei ministri nella forma della controfirma[10]. La Prussia è perciò, per quanto riguarda il suo

[8] Cfr. ad esempio F. LASSALLE, *Über Verfassungswesen*, pp. 38, 43, 52, 59.

[9] L. VON RÖNNE, «Die Fundamentalsätze des jetzigen Preussischen Verfassungs-Rechtes», in *Das Staatsrecht*, I, pp. 106-110, qui p. 109.

[10] *Ibidem* (spaziati nel testo). A questo punto Rönne rinvia in nota agli articoli della Costituzione del 1850: *62*: «Il potere legislativo è esercitato dal monarca insieme alle due Camere. Per ogni legge è necessario il consenso del monarca e delle due Camere. Progetti di legge finanziari e bilanci pubblici vengono presentati prioritariamente alla Seconda came-

governo, una monarchia limitata e la sua costituzione statale fondamentale è fissata in un documento scritto. La carta costituzionale concede in particolare ai rappresentanti del popolo la partecipazione alla legislazione e alla regolazione del bilancio pubblico[11]. Secondo il diritto costituzionale vigente – conclude quindi Rönne – lo Stato prussiano è perciò, formalmente e di fatto, una monarchia costituzionale e la sua costituzione si deve dire una costituzione rappresentativa monarchico-costituzionale»[12].

Se le prime due «proposizioni fondamentali» mirano a definire il rapporto della Prussia con la Confederazione germa-

ra; i secondi vengono accolti o rigettati *in toto* dalla Prima camera»; *63*: «Solo nel caso in cui lo richieda con urgenza il mantenimento dell'ordine pubblico o un eccezionale stato d'emergenza possono venir emanate, limitatamente al periodo in cui le Camere non sono riunite e sotto la responsabilità di tutto il governo, ordinanze, che non violino la Costituzione, con forza di legge. Le stesse tuttavia devono essere immediatamente sottoposte all'approvazione delle Camere, non appena queste si siano nuovamente riunite»; *44*: «I ministri del re sono responsabili. Tutti gli atti di governo necessitano per essere validi della controfirma di un ministro che in tal modo se ne assume la responsabilità».

[11] *Ibidem*, p. 109 (spaziati nel testo). Il riferimento di Rönne è qui, come egli stesso dice (cfr. *ibidem*, p. 109, n. 1), oltre che agli articoli della Costituzione 44, 62, 63 (cfr. sopra alla nota precedente), anche agli artt. *64*: «Al monarca, così come ad ogni Camera, spetta il diritto di proporre leggi. Proposte di legge che siano state rigettate da una delle Camere o dal monarca non possono essere ripresentate nella stessa sessione parlamentare»; *99*: «Tutte le entrate e le uscite dello Stato devono essere ogni anno preventivate in anticipo e riportate nel bilancio pubblico. Quest'ultimo viene fissato ogni anno per legge»; *100*: «Imposte e tributi per le casse dello Stato possono essere prelevati solo se sono stati accolti nel bilancio pubblico o ordinati attraverso una legge particolare»; *103*: «La contrazione di prestiti per le casse dello Stato ha luogo solo sulla base di una legge. Lo stesso vale per la contrazione di garanzie a carico dello Stato»; *104*: «Per sfondamenti di bilancio è necessaria la successiva approvazione delle Camere. I consuntivi di bilancio dello Stato sono esaminati e approvati dalla Corte dei conti. Il consuntivo generale del bilancio annuale, compreso un prospetto del debito pubblico, sono presentati, con le annotazioni della Corte dei conti, alle Camere che con la loro approvazione scaricano il governo dalla responsabilità». Con questi articoli in effetti la carta costituzionale prussiana del 1850 aveva attribuito alle Camere i diritti fondamentali per la transizione dallo Stato assolutistico a quello costituzionale.

[12] *Ibidem*, pp. 109-110 (spaziati nel testo).

nica, le altre due concernono invece, dice Rönne, il «diritto costituzionale interno»[13]. È in queste ultime, che qui interessano più da vicino, che viene affrontata (passando attraverso la riaffermazione della natura «limitata» della monarchia prussiana e l'enumerazione dei diritti attribuiti costituzionalmente alla rappresentanza popolare allo scopo di limitare il diritto un tempo esclusivo del monarca all'esercizio del potere statale), la questione della «conciliabilità» del costituzionalismo con il cosiddetto principio monarchico. Proprio tale «conciliabilità» costituisce infatti per Rönne la specificità e il principio-cardine della forma di governo monarchico-costituzionale[14].

L'affermazione della 'conciliabilità' di costituzionalismo e principio monarchico non rappresentava di per sé una discriminante vera e propria tra la dottrina di diritto pubblico liberale e quella conservatrice, e le due espressioni, perlomeno nominalmente, sia prima che dopo la rivoluzione del 1848, erano parte integrante del vocabolario di entrambe le dottrine. Il problema era piuttosto rappresentato dal fatto che tanto il termine costituzionalismo, quanto quello di principio monarchico, rimandavano nelle due dottrine ad un contenuto tutt'altro che indiscusso ed univoco. Proprio per questo Rönne sente la necessità di chiarire e delimitare concettualmente i due termini. Che tale operazione ermeneutico-critica sia compiuta analiticamente, anziché nel testo vero e proprio dello *Staatsrecht*, nell'insolitamente poderoso apparato di note, non è tuttavia da interpretare come un indice della sussidiarietà dell'operazione nell'economia complessiva del trattato, ma è solo dovuto al fatto che le note, come avverte Rönne già nell'Introduzione, hanno la funzione, tutt'altro che secondaria, di ospitare «spiegazioni di quanto affermato nel testo» e «rinvii alla letteratura»[15].

[13] *Ibidem*, p. 107.

[14] *Ibidem*, pp. 107-8, n. 7: «... ancora meno si può affermare che la forma costituzionale di Stato contraddica l'essenza del 'principio monarchico'».

[15] *Ibidem*, p. XI.

Con l'espressione «principio monarchico», che per Rönne è esattamente lo stesso che «essenza della monarchia», si deve intendere 'in positivo' nient'altro che il concetto per cui «il monarca riunisce in sé tutti i diritti del potere statale»[16].

La formula di «principio monarchico» si era affermata «a partire all'incirca dal congresso di Karlsbad del 1819»[17]. Essa era servita ad indicare la sostanza di ciò che fu successivamente fissato per tutti gli Stati della Confederazione germanica, e quindi anche per la Prussia, dall'art. 57 dei *Wiener Schlußakte* del 15 maggio 1820[18] con la determinazione per cui «in ogni Stato tutto il potere statale deve restare unito nel capo supremo dello stesso».

Il principio dell'art. 57 dei *WSA*, che nella sua sostanza si può ritrovare, rammenta per la precisione Rönne, già nel diritto costituzionale prussiano dell'epoca precostituzionale[19], non è stato «violato in alcun modo» dalla Costituzione

[16] *Ibidem*, p. 107.

[17] *Ibidem*, p. 107, n. 7. In merito cfr. anzitutto E. BÜSSEM, *Die Karlsbader Beschlüsse*. Sulla storia della formula di principio monarchico oltre a O. HINTZE, *Il principio monarchico*, e G. OESTREICH, *Monarchisches Prinzip*, cfr. H.O. MEISNER, *Die Lehre*, pp. 198 ss., che tiene a precisare come il «motto» di principio monarchico non mirava al ristabilimento di un potere di governo illimitato del monarca, e in genere neanche ad una estensione delle sue competenze, quanto piuttosto all' «affermazione e delimitazione più che altro difensive di un determinato, sacrosanto, ambito di diritti della Corona di fronte all'irrompere delle masse». Da una frettolosa identificazione del principio monarchico con la sovranità monarchica pura e semplice ha messo successivamente in guardia soprattutto H. BOLDT, *Deutsche Staatslehre*. Boldt ricorda che il «termine tecnico di principio monarchico, quale fu usato nel XIX secolo», corrispondeva ad una «ben determinata» configurazione della sovranità. L'espressione principio monarchico veniva cioè usata limitatamente al solo contesto della monarchia costituzionale, nel quale rappresentava «un vocabolo nuovo al posto di quello di sovranità monarchica» (pp. 16-7).

[18] Il testo dei *Wiener Schlußakte* del 15 maggio 1820, già in K. ZEUMER, *Quellensammlung*, pp. 308 ss., è stato ripubblicato più di recente in E.R. HUBER (ed), *Dokumente*, I, pp. 91-100, in particolare p. 99.

[19] Rönne rinvia a questo proposito all'*Allgemeines Landrecht* (Parte II, titolo 13, paragrafi 1-16); cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 107, n. 7. Da qui anche tutte le citazioni che seguono.

prussiana del 1850; quest'ultima però – sottolinea Rönne mettendo a frutto il suo metodo storico-dogmatico – «non lo ha neanche accolto esplicitamente»[20]. Se, da un lato, nel rispetto della sostanza del principio monarchico, dalla Costituzione emerge che «nell'ordinamento statale non si può mutare niente senza o contro la volontà del monarca e che ogni modifica dello stesso necessita della sua sanzione per acquistare forza di legge»[21], dall'altro, nell'attuale situazione del diritto costituzionale prussiano, prosegue Rönne, il «cosiddetto principio monarchico» impone unicamente che «nessuna funzione del potere statale può venir considerata come del tutto svincolata dal monarca e [che] nessuna volontà può avere il diritto di porsi al di sopra di questi». È perciò del tutto «conciliabile» con la monarchia che «la Costituzione stabilisca condizioni e forme precise per l'esercizio del governo e dei singoli diritti di sovranità». Detto principio non esclude affatto, continua Rönne, che «accanto al monarca, che riunisce in sé il potere statale, e sotto la sua autorità, altri membri dell'organismo statale abbiano a concorrere liberamente e autonomamente, nella loro sfera, all'esercizio del potere statale»[22]. Il fatto che la Costituzione prussiana del 1850 abbia potuto rinunciare alla formulazione esplicita del principio in uno dei suoi articoli, a differenza di quanto avevano fatto altre costituzioni tedesche, e anzitutto quella bavarese del 26 maggio 1818 (art. 2, primo comma), del Baden del 1818 (art. 5), del Württemberg del 1819 (art. 4), e infine dell'Assia-Darmstadt del 1820[23], senza

[20] *Ibidem.* Sull'assenza, nella Costituzione prussiana del 1850, di una determinazione costituzionale di accoglimento esplicito del principio monarchico, richiama opportunamente l'attenzione H. BOLDT, *Die preußische Verfassung*, p. 224.

[21] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 107, n. 7.

[22] *Ibidem.*

[23] Il principio monarchico fu formulato per l'ultima volta nella carta costituzionale dello Schaumburg-Lippe del 1868 (art. 5). Sulle diverse formulazioni costituzionali del principio monarchico nelle costituzioni tedesche ottocentesche cfr. H. BOLDT, *Deutsche Staatslehre*, cap. I: «Das monarchische Prinzip», pp. 15-54, in part. pp. 19-20.

per questo entrare in contrasto con le leggi della Confederazione germanica, si spiega per Rönne con la natura «in sé puramente dottrinaria» del principio monarchico[24].

Le sottili spiegazioni di Rönne su cosa debba correttamente intendersi con 'principio monarchico', non procedono secondo criteri meramente espositivi. L'esito ultimo della sua argomentazione è, a nostro avviso, allo stesso tempo, il suo scopo originario e precipuo: la caratterizzazione come «dottrinario» del principio monarchico[25]. Se il riconoscimento teorico dello stesso non aveva alcuna conseguenza pratica per la configurazione e il combinarsi dei diritti e dei doveri attribuiti al monarca da un lato e alla rappresentanza popolare dall'altro dalla Costituzione prussiana, il principio monarchico finiva con lo svelarsi nella sua vera natura: quella di una formula teorica, per così dire, assolutamente sterile dal punto di vista del diritto costituzionale positivo vigente. Con la sua definizione del principio monarchico come «in sé puramente dottrinario» ci sembra che Rönne vada ben oltre quell'«accettazione del principio monarchico, da parte della maggioranza dei liberali costituzionali, in senso funzionale, inteso cioè come autolimitazione del monarca attraverso la Costituzione e, contemporaneamente, riconoscimento del monarca come garante dell'unità dello Stato», di cui ha parlato K.-G. Faber[26].

La relega rönniana del principio monarchico nel regno del 'dottrinario' replicava con le armi della scienza giuridica, senza cioè cadere nella polemica politica che Rönne aveva asserito dover restare fuori dalla sua opera, all'interpretazione di parte conservatrice del principio monarchico sostenuta dal giurista ultralegittimista, professore ordinario di diritto all'università di Berlino, Friedrich Julius Stahl[27].

[24] Cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 107, n. 7.

[25] In questo senso anche O. BRUNNER (*Dall'investitura per grazia di Dio*), ha precisato che quella di «principio monarchico» era «una formula della dottrina di diritto pubblico... in genere nota solo ad una ristretta cerchia di politici e giuristi» (pp. 195-96).

[26] K.-G. FABER, *Strukturprobleme*, p. 214.

[27] Friedrich Julius Stahl (originariamente Julius Golson) (1802-1861),

Stahl, all'opposto di Rönne, aveva tenuto a distinguere la mera «sovranità monarchica» dal principio monarchico: per lui la prima era «un concetto puramente ed immediatamente giuridico». Rispetto ad essa il principio monarchico indicava «qualcosa d'altro e di più», una «posizione effettiva», diceva Stahl, per quanto «efflusso, effetto di diritti». Il principio monarchico esprimeva cioè in ultima analisi per Stahl il fatto che «il potere del principe sta per diritto al di sopra della rappresentanza popolare» e, soprattutto, che il principe «resta effettivamente il centro della costituzione, la forza positivamente creativa nello Stato, la guida dello sviluppo»[28].

filosofo del diritto, giuspubblicista e parlamentare prussiano, nel 1819 lasciò la religione ebraica per abbracciare quella evangelica. Nacque a Würzburg e coltivò dapprima le scienze giuridiche per dedicarsi però in seguito prevalentemente alla filosofia del diritto. Nel 1840, dopo aver insegnato a Monaco, Erlangen e Würzburg, fu chiamato da Federico Guglielmo IV all'Università di Berlino; qui tenne corsi di diritto naturale ed ecclesiastico, oltre che di filosofia del diritto, e rimase per circa 20 anni, diventando dall'interno della Prima camera prussiana uno dei capi più eminenti dei conservatori prussiani. Stahl fu inoltre uno dei primi 12 *Kronsyndizi* nominati, sulla base dell'ordinanza «sulla composizione della Prima camera» del 12 ottobre 1854, tra i membri vitalizi della stessa «meritevoli di particolare fiducia»; ad essi venivano richiesti pareri (*Gutachten*) su «importanti questioni giuridiche» e spettava anche «l'esame e il disbrigo delle questioni giuridiche della Camera» (cfr. C.H. ULE, *Über preussische Kronsyndizi*, e in part. su Stahl pp. 382, 392-93). Su Stahl, oltre alla relativa voce di E. LANDSBERG nell'*ADB*, XXXV, pp. 392 ss., cfr. il profilo tracciatone da E. HAMBURGER, *Juden im öffentlichen Leben*, pp. 197-206; B. PAHLMANN, *Friedrich Julius Stahl*, in G. KLEINHEYER-J. SCHRÖDER, *Deutsche Juristen*, pp. 255-58; H. BRANDT, *Landständische Repräsentation*, pp. 106-112, e ora la dissertazione di W. FÜSSL, *Professor in der Politik*, che ha finalmente colmato le lacune esistenti nella ricostruzione dei nessi tra l'attività pratico-parlamentare e il pensiero politico di colui che può essere considerato a pieno titolo uno dei più eminenti «professori politici» del XIX secolo tedesco.

[28] Cfr. F.J. STAHL, *Das monarchisches Prinzip*, p. 12. Sulla teoria del principio monarchico di Stahl cfr. l'eccellente analisi di H. BOLDT, *Deutsche Staatslehre*, pp. 195-215, e in part. pp. 196 ss.; sulla stessa linea W. FÜSSL, *Professor in der Politik*, in part. pp. 42-50, e, in particolare, p. 49, dove si pone in evidenza come la teoria di Stahl del principio monarchico avesse introdotto nel dibattito «una nuova variante di forma di governo del principe che, dal punto di vista conservatore, richiedeva un indietreggiamento da posizioni sin qui non minacciate». Già D. GROSSER, *Grundlagen und Struktur*, pp. 111 ss. era giunto alla considerazione che

In Stahl il diritto scritto veniva degradato in ultima analisi a mero accessorio della sovranità monarchica, la quale peraltro traeva la sua legittimazione ultima e più profonda dalla sfera degli attributi extragiuridici del monarca, dalla sua investitura per grazia divina e dal carattere ereditario della monarchia prussiana[29].

L'attacco portato da Rönne alla concezione del principio monarchico di Stahl non si presenta tuttavia immediatamente come una critica frontale ed esplicita: nel trattato sul «Diritto costituzionale» di Rönne è esposta e domina incontrastata un'unica interpretazione del principio monarchico, quella dell'autore. Le prese di posizione di Stahl, le provocanti dichiarazioni da lui rese pubblicamente nei primi anni cinquanta alla Prima camera prussiana, quando anche Rönne ne era membro, intorno al carattere della nuova Costituzione e della monarchia prussiane, dichiarazioni che peraltro non costituivano che i corollari delle sue precedenti teorizzazioni sul principio monarchico, fanno però insistentemente capolino nelle note ogniqualvolta Rönne si accinge a definire chiaramente per contrasto l'essenza del costituzionalismo dal punto di vista liberale.

Stahl aveva elaborato la 'sua' teoria del principio monarchico, nelle linee essenziali, già nella prima metà del secolo e dietro le suggestioni delle esperienze costituzionali degli Stati della Germania meridionale. Essa era stata riproposta con accentuata *vis polemica* in due pubblicazioni risalenti la prima al 1845 e la seconda al 1849[30], indubbiamente riuscendo nell'intento di seminare nell'opinione pubblica della Prussia degli anni cinquanta un'enorme confusione in merito al contenuto del concetto di costituzionalismo. In questo periodo Stahl, forte della fiducia e della stima di cui godeva presso

in Stahl il principio monarchico è «un concetto politico, non giuridico» (p. 115).

[29] Cfr. F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts*, II 2, pp. 236 ss.: «Das Königthum», e in particolare pp. 238 ss., 245 s ., 250 ss.

[30] Cfr. F.J. STAHL, *Das monarchische Princip*, pp. I-XVI, 1-44, e, dello stesso, *Die Revolution*, pp. I-VI, 1-113.

Federico Guglielmo IV che l'aveva chiamato a Berlino, portava avanti, dalla Prima camera prussiana e al fianco del presidente del Consiglio prussiano Manteuffel, un'insidiosa e martellante campagna di discredito teorico dei diritti parlamentari sanciti dalla Costituzione e con ciò della Costituzione stessa nel suo complesso.

In un discorso parlamentare del 1852 Stahl si era espresso in termini diametralmente opposti a quelli di Rönne sulla natura della Costituzione prussiana: egli aveva cioè negato che questa fosse una «costituzione costituzional-rappresentativa», preferendo piuttosto ravvisare in essa una «costituzione costituzional-cetuale». Quasi che per Stahl – asserisce Rönne, traendo le conseguenze dalle affermazioni del giurista conservatore – il termine «rappresentativo» fosse pressoché sinonimo di «repubblicano» ed in quanto tale in contrapposizione con 'monarchico'[31].

Il solo fatto che Rönne senta la necessità di ribattere alla concezione della Costituzione di Stahl, rivela come quest'ultimo, con le sue dichiarazioni, fosse effettivamente riuscito a seminare dubbi e perplessità su cosa dovesse intendersi con il termine «constitutionell». In questa direzione Stahl aveva cominciato a muoversi già nel 1849 insinuando che «il concetto di monarchia costituzionale è un concetto elastico, dai molti significati»[32], e anche in seguito, in piena età costituzionale, nel 1853, aveva ribadito lo stesso concetto – ricorda Rönne – in un suo intervento alla Prima camera, dicendo che «il concetto di Stato 'costituzionale' [è] per sé un concetto 'incerto'»[33].

Un primo, significativo, precedente storico su questa stessa linea di attacco al costituzionalismo, era stato creato, si badi bene, già da Bismarck nel 1849 quando aveva asserito che «*konstitutionell* è un termine che negli ultimi tempi ha il

[31] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 110, n. 2 da p. 109.

[32] F.J. STAHL, *Die Revolution*, p. 28. Il passo di Stahl si trova all'inizio della «Dritte Abhandlung» del testo succitato dal titolo «Das Banner der Conservativen».

[33] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 109, n. 2.

privilegio di comparire al posto di ogni ragione; ... anche se sul suo significato difficilmente si troveranno d'accordo due persone»[34].

Le affermazioni di Stahl sull'incertezza e la pluralità di significati dei termini 'costituzionale', 'costituzionalismo', erano state precedute da un manicheo tentativo scientifico-letterario di sceverare il «vero» dal «falso» costituzionalismo[35].

Dopo aver sottoposto a dura critica la concezione costituzionale del «costituzionalismo radicale»[36], Stahl si era soffermato con maggiore zelo espositivo sulla concezione costituzionale, avvertita come minaccia più concreta e immediata, del «costituzionalismo liberale»[37]. La monarchia costituzionale, secondo quest'ultima concezione, era per Stahl – esattamente all'opposto di quanto affermerà dopo di lui Rönne[38] – profondamente inconciliabile con l'essenza del principio monarchico. La monarchia di cui parlava il liberalismo costituzionale, aveva argomentato Stahl, «non è una vera monarchia»[39], dal momento che prevede la responsabilità dei ministri[40] e che anche per altri aspetti si richiama al modello costituzionale inglese, modello a cui la Germania, per Stahl, non doveva assolutamente ispirarsi.

La monarchia costituzionale inglese, aveva detto infatti Stahl, più che «una specie di monarchia, è una specie di repubblica, ... per quanto ordinata e onorevole. Il monarca inglese è difatti sovrano secondo la costituzione e secondo il diritto, ma è, se si guarda agli effetti pratici, quasi senza potere»[41].

[34] Cit. in G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, p. 15.

[35] Cfr. F.J. STAHL, *Die Revolution*, pp. 29 s. e 84 s.

[36] *Ibidem*, pp. 78-83.

[37] *Ibidem*, pp. 83-93.

[38] Cfr. quanto si è già detto sopra in questo stesso capitolo a p. 93.

[39] F.J. STAHL, *Die Revolution*, p. 92.

[40] *Ibidem*, p. 84.

[41] *Ibidem*, pp. 84-85.

Il risultato cui Stahl era pervenuto alla fine delle sue riflessioni sulla dottrina costituzionalistica dei liberali e, più precisamente, sulla pluralità dei significati facenti capo all'espressione di monarchia costituzionale, è quasi scontato. Quella pluralità non era dovuta alla 'natura' né del concetto né della cosa in sé, quanto piuttosto all''uso' indiscriminato indebitamente fattone da parte dei liberali. Sotto la formula di monarchia costituzionale questi avrebbero infatti tentato di trapiantare e imporre in terra tedesca una forma di organizzazione del potere non solo radicalmente diversa da quella che per Stahl era la monarchia costituzionale «nel suo vero concetto»[42], ma soprattutto profondamente estranea all'esperienza storica tedesca. La monarchia costituzionale quale la intendevano i liberali era per lui un sistema di governo che poggiava sulla *fiction* tipica della costituzione inglese in cui il re «regna ma non governa»[43].

Nella monarchia costituzionale correttamente intesa, invece, il monarca è, secondo Stahl, «sovrano non solo nella forma del diritto ma anche di fatto»[44]; egli non detiene «solo il potere esecutivo ma è sovrano»; a lui non è attribuito il «diritto della sovranità solo nominalmente, mentre l'esercizio della stessa è demandato alla maggioranza del Parlamento; è egli stesso ad esercitare, da solo e sostanzialmente, la sovranità»[45].

L'istintiva resistenza interiore di Stahl ad accettare pienamente la Costituzione del 1850 derivava non da ultimo proprio dal fatto che in essa egli vedeva l'incarnazione e l'espressione non della monarchia costituzionale nella sua presunta 'vera' forma, quanto invece nella forma e nel significato attribuitole dai liberali costituzionali. Proprio dal rifiuto di prendere atto dell'avvenuta rottura della continuità storica incarnata da quella Costituzione, stigmatizzata come astrat-

[42] *Ibidem*, p. 29 ma soprattutto pp. 93 ss.

[43] *Ibidem*, pp. 93-108.

[44] *Ibidem*, p. 94.

[45] *Ibidem*, p. 107 (spaziato nel testo).

ta, dottrinaria, lontana dalla realtà, era sorta in Stahl l'esigenza di distinguere tra «un concetto formale di costituzione» e un concetto «materiale» della stessa[46]. Quella stessa distinzione, peraltro, che Carl Schmitt ha posto come il rovinoso esito di una vicenda costituzionale che ha attraversato tutto l'Ottocento e parte del nostro secolo[47].

Per Stahl, al contrario che per Rönne, il concetto di *Konstitution* costituiva l'«opposto» della *Verfassung* la quale, «non [essendo] fissata in proposizioni giuridiche precise, né rappresentata da corpi cetuali, è perciò indefinita e posta... sotto la discrezione del principe»[48]. La Costituzione prussiana, che come tutte le «reflektierte Verfassungen» certo poggiava sulla situazione costituzionale data ma, allo stesso tempo, aveva l'intenzione di modificarne profondamente gli elementi presenti[49], aveva agli occhi di Stahl numerosissimi dei «mali» che spesso si incontravano in questo tipo di costituzioni. Essa si distingueva infatti, in primo luogo, per il carat-

[46] Secondo Stahl, con il sorgere in epoca recente delle leggi fondamentali o costituzioni in senso stretto «ha origine un concetto formale di costituzione, da non confondere con quello materiale. Esso indica le leggi, che sono accolte in un documento scritto o, anche senza quest'ultimo, che valgono come diritti inviolabili del paese ... Sotto il concetto formale di costituzione ci può essere qualcosa che non appartiene alla costituzione in senso materiale» (cfr. F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts*, II 2, p. 273, n. *).

[47] La distinzione-opposizione tra costituzione formale e materiale di Stahl (in merito cfr. sotto al cap. III 1, pp. 410 ss.) è stata recepita da Schmitt, non da ultimo attraverso la mediazione di Rudolf Smend, come distinzione-opposizione tra la costituzione «in senso assoluto» e quella «in senso relativo» (cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, pp. 15 ss.).

[48] F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts*, II 2, p. 273.

[49] Tra le costituzioni «storiche», che si fondano, come quella inglese, su singoli atti risalenti ai tempi più diversi, e le costituzioni «rivoluzionarie» o «costituenti» (Francia, Spagna e Portogallo) che annullano l'intera situazione costituzionale esistente e addirittura la sua massima autorità, e che erigono completamente dal nuovo la costituzione e con ciò lo Stato, c'era, per Stahl, un altro tipo di costituzioni e cioè le «reflektierte Verfassungen» le quali, dal punto di vista formale, si depositano in un documento scritto principale (cfr. *ibidem*, pp. 275-6).

tere «sistematico ed esaustivo»[50], come se dovesse rifondare dalla base interi ambiti dell'organizzazione statale[51], e per quel suo aspetto di «codificazione» che, secondo Stahl, le costituzioni scritte dovevano invece assolutamente evitare[52]. La Costituzione prussiana era inoltre, in secondo luogo, «paciscirt», una Costituzione cioè che, prima di essere promulgata, era stata sottoposta dal monarca all'approvazione dei ceti[53]; la Costituzione prussiana del 1850 non era stata cioè «concessa», come Stahl auspicava per tutte le costituzioni e come anche quella prussiana, secondo lui, avrebbe dovuto essere[54]. In terzo luogo, ultimo ma non per importanza, la Costituzione prussiana, come molte costituzioni tedesche del XIX secolo[55], aveva accolto nella sua lettera determinazioni che, secondo Stahl, non erano legge ma invece meri «proclami politici e teorici»; tra questi rientravano, secondo Stahl, sia i «principi generali», sia, si badi bene, gli «annunci» o le «promesse di leggi future»[56]. Le riserve o «promesse» di legge non avevano e non dovevano avere, secondo Stahl, alcuna «forza vincolante»; esse non potevano vincolare il legislatore, perché diversamente esso sarebbe diventato, così Stahl, un «mero esecutore di una legge costituzionale data prima di lui»[57]. Il governo e le Camere dovevano cioè restare liberi di decidere di non dare attuazione ad una «promessa di legge futura» nel momento in cui l'avessero riconosciuta come «dannosa»[58]. L'unico effetto giuridico che

50 *Ibidem*, pp. 277, n. * e 279.

51 *Ibidem*, p. 279.

52 *Ibidem*, p. 281.

53 *Ibidem*, p. 276.

54 Cfr. in merito W. FÜSSL, *Professor in der Politik*, p. 34.

55 Cfr. a questo proposito H. GANGL, *Der deutsche Weg*, p. 53.

56 F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts*, II 2, p. 281.

57 *Ibidem*, p. 282.

58 Cfr. *ibidem*, p. 281: A questo importante punto della dottrina di Stahl accenna fugacemente anche D. GROSSER, *Grundlagen und Struktur*, p. 90, senza tuttavia soffermarsi.

tali promesse potevano produrre era, secondo Stahl, che non poteva essere varata alcuna legge in contrasto con esse[59]. Le promesse di legge contenute nelle costituzioni, che, non avendo alcuna conseguenza giuridica, rischiavano di restare «nient'altro che monologhi del legislatore», portavano immancabilmente, secondo il giurista e parlamentare conservatore Stahl, all'«incertezza del diritto» e all'«insoddisfazione politica»[60].

Sul carattere politico-programmatico della Costituzione prussiana, sulle numerosissime 'promesse di legge' in essa contenute[61], Rönne si esprime in toni e in senso completamente opposti a quelli di Stahl. Dopo aver definito la costituzione «in senso lato» della Prussia come una costituzione monarchico-costituzionale rappresentativa, il liberale Rönne precisa nel 1856 che «in questo senso ed in questo spirito» essa non è tuttavia ancora giunta a quello «sviluppo completo» e a quell'«attuazione pratica» che egli evidentemente auspica calorosamente[62]. A questo proposito egli ricorda infatti l'im-

[59] F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts*, II 2, p. 283.

[60] *Ibidem*, pp. 283-4.

[61] Rinvii a future leggi di attuazione del dettato costituzionale erano contenute, tra gli altri, agli artt.:
5 legge a garanzia della libertà personale;
17 legge di abolizione del patronato ecclesiastico;
19 legge di introduzione del matrimonio civile;
26 legge sull'istruzione;
30 legge a garanzia del diritto di associazione;
40 legge di abolizione dei feudi e fedecommessi esistenti e per la loro trasformazione in libera proprietà;
42 legge di abolizione dei diritti di signoria, di polizia e di giurisdizione connessi al possesso di fondi signorili;
61 legge di attuazione della responsabilità dei ministri;
69 legge di definizione dei collegi elettorali;
72 legge sul diritto elettorale della Seconda camera;
89 legge di riorganizzazione dei tribunali;
94 legge di introduzione delle giurie popolari;
101 legge di abolizione di tutti i privilegi e le esenzioni fiscali;
104 legge di riforma della Corte dei conti;
105 legge di riorganizzazione dei comuni, delle circoscrizioni, dei distretti governativi, delle province.

[62] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, pp. 109-110.

portanza e la necessità che «molte delle leggi più essenziali previste dalla Costituzione stessa, e tra queste importantissime leggi organiche[63] in parte non ancora progettate, in parte ritirate subito dopo la loro emanazione, in parte messe in discussione», vengano emanate al più presto[64]. È questo ad esempio il caso, dice Rönne, della legge sulla responsabilità ministeriale, promessa dall'art. 61[65] e finora mai attuata, non meno che del nuovo ordinamento comunale, circoscrizionale, distrettuale e provinciale dell'11 marzo 1850, promesso dall'art. 105 e con esso prima sospeso e poi soppresso del tutto[66].

L'obiettività scientifica e soprattutto la coerenza dei punti di vista di Stahl sulla Costituzione prussiana del 1850 escono drasticamente ridimensionate dalla critica di Rönne. Egli non manca di mettere in evidenza come Stahl avesse espresso sulla Costituzione valutazioni assolutamente divergenti in

[63] In termini generali «organische Gesetze» sono definite da E.-W. BÖCKENFÖRDE (cfr. voce *Organ*, pp. 570-74) quelle «leggi che riguardano la materia della Costituzione in quanto organizzazione fondamentale del corpo politico, che la integrano e la riempiono di contenuto e che perciò non sono normali leggi, ma leggi che danno forma più precisa all'organizzazione... della Costituzione... Esse non sono immediatamente parte della Costituzione, e non possono nemmeno sostituirsi ad essa; ma, nel momento in cui integrano e riempiono di contenuto le incomplete determinazioni costituzionali, esse contengono in sé uno sviluppo della Costituzione, ed eventualmente anche una correzione della medesima» (p. 571). Esse si caratterizzano perciò per la loro «collocazione tra la Costituzione e la legge» (p. 573).

[64] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 110, n. 1.

[65] Art. 61: «I ministri possono essere posti in stato d'accusa, su decisione di una Camera, per i reati di violazione della Costituzione, di corruzione e di tradimento. Su tali accuse decide il massimo tribunale della monarchia a senati unificati. Fin quando continueranno ad esistere due tribunali supremi, essi si riuniscono insieme a questo scopo.
Determinazioni più precise sui casi di responsabilità, sulla procedura e sulle pene sono riservate ad una legge particolare».
Sulla 'promessa legislativa' contenuta in questo importantissimo art. 61 della Costituzione cfr. sotto nel testo al cap. I 5, pp. 155 ss.

[66] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 110, n. 1. Sul destino incontrato negli anni cinquanta dalla legislazione organica emanata in attuazione dell'art. 105 della Costituzione cfr. sotto al cap. II 1 alle pp. 174 ss.

occasioni temporalmente assai vicine tra loro. Dopo aver asserito, nella 15a seduta parlamentare della Prima camera del 26 gennaio 1852, che la Costituzione del 1850 non violava in alcun modo il principio monarchico, nella 58a seduta del 28 aprile dello stesso anno Stahl aveva invece precisato «che la Costituzione è sì monarchica, ma contiene un gran numero di paragrafi da denotare come repubblicani»[67].

Il vero nodo del contrasto tra Rönne e Stahl non era evidentemente, per dirla con Stahl e Bismarck, l'"incertezza' in cui si sarebbe dibattuto impotente il concetto di costituzionalismo, quanto piuttosto il fronteggiarsi a tutto campo, già allora come più tardi durante il conflitto costituzionale, di concezioni simmetricamente opposte della Costituzione prussiana e del costituzionalismo (più rappresentativo/più monarchico), concezioni che correvano parallele a quelle parimenti opposte del principio monarchico.

Rönne, comprensibilmente, non aveva alcun interesse a farsi cassa di risonanza della teoria del principio monarchico di Stahl. Ben diverso è invece il suo atteggiamento nei confronti delle insinuazioni del giurista conservatore sulla presunta indeterminatezza del concetto di costituzionalismo. Dissipare le perplessità suscitate nell'opinione pubblica da quelle insinuazioni era assolutamente necessario per non spezzare l'orizzonte d'attesa del movimento costituzionale e riaffermare la concreta praticabilità del progetto di costituzionalizzazione prospettato nella carta del 1850.

La risposta alle insinuazioni di Stahl si trova già contenuta, per Rönne, nella configurazione dello Stato costituzionale di diritto quale prospettato e definito da Robert von Mohl[68]. Proprio Mohl infatti nell'attuazione dello Stato costituzionale di diritto aveva visto l'unica possibilità di superare quel «sistema dualistico» di poteri, quel rovinoso fronteggiarsi ostile di rappresentanza popolare e governo che, come Mohl[69],

[67] *Ibidem*, p. 42.

[68] Cfr. *ibidem*, p. 109, n. 2.

[69] Cfr. R. von Mohl, *Über die verschiedene Auffassung*, p. 50 ss.

anche Rönne vede segnare rovinosamente la vita politico-costituzionale della Prussia:

«laddove il modo parlamentare di governo [*parlamentarische Regierungsweise*] non è giunto ad attuazione pratica e invece continua ad affermare la sua validità il cosiddetto sistema dualistico, si può parlare di una attuazione del sistema costituzionale solo in misura assai limitata»[70].

Nella carta costituzionale del 1850 Rönne vede la base per realizzare lo Stato costituzionale configurato da Mohl nella sua *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*. Secondo il giurista del Württemberg i requisiti necessari per uno Stato che volesse dirsi o essere costituzionale erano quattro:

«Impiego di tutto il potere statale nel senso e per lo scopo del *Rechtsstaat*, e in particolare da parte di un monarca o da parte di un titolare dello stesso potere eletto per un periodo determinato; precisa determinazione dei diritti, ordinari e straordinari, per la conduzione del governo per mezzo di specifiche leggi costituzionali; definizione uniforme dei diritti dei sudditi, nella loro totalità o come singoli, rispetto alla *Staatsgewalt*; approntamento di differenti mezzi per assicurare questi diritti, ma in particolare per mezzo di un'assemblea composta da elementi scelti tra i sudditi, specificamente istituita per la tutela di tali diritti e provvista degli strumenti a ciò necessari»[71].

La definizione di Stato costituzionale fornita da Mohl si prestava eccellentemente a dirimere a favore dei liberali la questione, sollevata dai conservatori Stahl e Bismarck, dell'indeterminatezza delle loro concezioni costituzionali.

Eppure, già il solo fatto che questi l'avessero sollevata, lasciava emergere, in tutta la sua carica eversiva, l'indisponibilità dei conservatori ad accettare la sfida, contenuta a ben vedere nella lettera della Costituzione, a riconoscere la fine dell'epoca cetual-assolutistica, ad affrontare propositivamente

[70] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 110, n. 2 da p. 109.

[71] R. VON MOHL, *Die Geschichte und Literatur*, I, p. 268.

il superamento della stessa e, soprattutto, a collaborare all'affermarsi del nuovo sistema di governo costituzionale che, comunque, non sarebbe scaturito da una conciliazione in via teorica di principio monarchico e costituzionalismo quale sostenuta anche da Stahl[72], ma dall'instaurazione di una concreta e fattiva collaborazione tra governo e rappresentanza popolare. Nel momento in cui Stahl, di fronte a questa sfida politica lanciata dalla Costituzione prussiana, persisteva nell'opporre l'irriducibile contrasto di principio monarchico e parlamentarismo, rinnegava di fatto quella stessa conciliabilità di costituzionalismo e principio monarchico che in teoria era invece disposto ad accettare. Egli rigettava così l'offerta e l'imperativo di compromesso contenuti nella Costituzione, continuando a considerare, la rappresentanza popolare da un lato, e il governo monarchico dall'altro, non come istituzioni concrete, ma invece come due 'sistemi' di governo a sé stanti e facenti capo a due diversi registri di legittimazione storica.

A Stahl, che nel 1852, in un altro discorso alla Prima camera, aveva messo in guardia dal dare attuazione alla Costituzione perché ciò sarebbe equivalso a dar corso alla rivoluzione[73], dato che «la costituzione è certo monarchica ma contiene un grande numero di paragrafi da denotare come republicani»[74], riproponendo l'equazione tra «parlamentarismo» e «repubblica» posta nel libello sul principio monarchico[75], Rönne replica affermando anzitutto che il 'principio' parlamentare sta tanto poco in contraddizione con il

[72] Lo avverte preliminarmente anche H. BOLDT, *Deutsche Staatslehre*, p. 196.

[73] Il riferimento di Rönne è al discorso parlamentare tenuto da Stahl «nella 25a seduta della Prima camera del 18 febbraio 1852» (cit. in L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 42, n. 3).

[74] *Ibidem*, dove il riferimento di Rönne è al discorso tenuto da Stahl «nella 58a seduta del 28 aprile 1852».

[75] J.F. STAHL, *Das monarchische Prinzip*, p. 35: «La questione tra il principio monarchico e quello parlamentare è sostanzialmente, all'interno tuttavia di un ambito più ristretto, la ripetizione della questione del rapporto tra monarchia e repubblica».

'principio monarchico' quanto quello costituzionale. Per Rönne, «solo il principio republicano costituisce l'opposto del principio monarchico», in quanto escludente per definizione «il principio dell'unificazione di tutto il potere statale nella persona del monarca». I diritti concretamente fissati dalla Costituzione, e cioè «la responsabilità ministeriale, la partecipazione della rappresentanza popolare alla legislazione, il diritto di accordare le imposte, etc., non stanno invece in connessione alcuna – ribadisce Rönne – con il principio monarchico»[76].

Laddove Stahl, sovraccaricando, come si è visto, il contenuto politico materiale della posizione monarchica e ravvisando di contro, riduttivamente, «l'essenza della monarchia costituzionale ... nell'ordinamento legale e unitario di tutto lo *Zustand* pubblico»[77], e cioè nello Stato di diritto assolutamente formale[78], raggiungeva il calcolato effetto finale di alleggerire e svuotare allo stesso tempo dall'interno il peso e il significato pratico dell'avvenuta formalizzazione scritta dei rapporti di diritto all'interno dello Stato, Rönne procede nella direzione completamente opposta. Prendendo le mosse dalla caratterizzazione del principio monarchico come «puramente dottrinario», e in pratica dal suo svuotamento e alleggerimento contenutistico, dalla sua sterilizzazione, ri-

[76] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 108, n. 7 da p. 107.

[77] J.F. STAHL, *Die Revolution*, p. 93.

[78] Cfr. F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechtes*, II 2, pp. 137: «Lo Stato dev'essere Stato di diritto, questo è il motto ed anche, in verità, la spinta dello sviluppo dell'età moderna. Lo Stato di diritto deve definire precisamente e assicurare inviolabilmente i binari e i limiti della sua attività come anche la sfera di libertà dei suoi cittadini secondo il modo del diritto; esso non deve realizzare o sforzarsi di realizzare attraverso lo Stato, e quindi direttamente, le idee morali più di quanto non sia di pertinenza della sfera del diritto, cioè solo fino al limite più necessario. Questo è il concetto di Stato di diritto, e non per esempio che lo Stato si serva dell'ordinamento giuridico senza perseguire scopi amministrativi, o che lo Stato protegga solo i diritti dei singoli. Esso non indica assolutamente lo scopo e il contenuto dello Stato, ma solo il modo di realizzarli». Con riferimento a questa enunciazione di Stahl M. Stolleis ha parlato della presenza di un concetto di Stato di diritto meramente «formale» (M. STOLLEIS, *Verwaltungslehre*, pp. 76-77).

marca con forza il carattere costituzionale «sia per forma che di fatto» della monarchia prussiana, sulla base dei diritti concessi ai rappresentanti del popolo in materia di legislazione e di regolazione del bilancio pubblico[79].

Che Stahl contesti che la Prussia è, secondo il diritto costituzionale vigente, uno Stato costituzionale e la Costituzione del 1850 una «konstitutionelle Verfassung» rinvia in realtà, secondo Rönne, ad argomentazioni e motivazioni politiche che nulla hanno a che fare con lo *Staatsrecht*, che non si muovono «sul terreno della Costituzione e che mirano piuttosto ad abbandonarlo»[80].

Sulla faziosità e la pretestuosità delle dichiarazioni cui Stahl si era lasciato andare nel 1853, era in verità impossibile nutrire dei dubbi. Nel dibattito polemico suscitato da Stahl con le sue dichiarazioni sulla presunta indeterminatezza dell'aggettivo «konstitutionell», erano tornati a ricomporsi, secondo Rönne, *mutatis mutandis*, quei due fronti diametralmente opposti che qualche decennio prima si erano scontrati sulla 'giusta interpretazione' da dare al termine «landständisch» quale compariva nell'art. 13 dei *Bundesakte*, articolo che aveva ordinato, o permesso, l'introduzione in tutti gli Stati della Confederazione di una «landständische Verfassung»[81].

[79] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 109, n. 2.

[80] *Ibidem*, p. 110, n. 2.

[81] Le linee principali di questo dibattito sono l'oggetto del saggio di H. REUSS, *Zur Geschichte der Repräsentativverfassung*, di cui cfr. in part. pp. 8 e 9. In merito cfr. anche H. BRANDT, *Landständische Repräsentation*, pp. 108 ss. e E. BÜSSEM, *Die Karlsbader Beschlüsse*, pp. 380 ss. Sulle origini dell'art. 13 dei *Deutsche Bundesakte*, che aveva posto le premesse giuridiche per l'introduzione di assemblee di ceti negli Stati tedeschi, cfr. B. WUNDER, *Landstände und Rechtsstaat*, che mette in risalto la «funzione antirivoluzionaria» dei ceti: «la partecipazione dei sudditi alla formazione della 'libertà borghese' attraverso ceti territoriali sembrò non solo poter dare la necessaria garanzia per un'indiscussa copertura del crescente fabbisogno finanziario dello Stato, ma anche preservare da disordini rivoluzionari che potevano essere suscitati dalla crescente pressione fiscale o dalle riforme innovative dei governi» (p. 185).

Secondo Rönne, con la stessa logica e intenzione politica con cui un tempo Friedrich von Gentz[82] e la reazione in genere avevano negato che l'art. 13 dei *Bundesakte* intendesse con il termine «landständische Verfassung» una «costituzione rappresentativa»[83], per il semplice motivo che non volevano quest'ultima, così ora Stahl nega la possibilità di conciliare principio monarchico e costituzionalismo rappresentativo perché in realtà rigetta quelle che sono le conseguenze politiche del principio costituzionale[84], cioè il «funzionamento parlamentare» del sistema costituzionale[85].

Anche un'altra delle 'credenze' di Stahl, per il quale la concezione liberale della monarchia costituzionale si fonda, non sulla *fiction* del principio dell'equilibrio dei poteri ma sul principio della loro «separazione»[86], è fermamente confutata da Rönne. Che Stahl possa nutrire una tale convinzione è per Rönne essenzialmente il frutto di un «qui pro quo» (*Verwechselung*) nella comprensione della teoria della divisione dei poteri, oltre che del suo rifiuto di prendere atto dello scarso accoglimento trovato in genere da quella teoria nel diritto pubblico positivo degli Stati tedeschi e nella Costituzione prussiana in particolare:

«... il diritto pubblico costituzionale positivo degli Stati monarchici tedeschi rigetta la divisione dei poteri posta dalla dottrina che la

[82] Il riferimento di Rönne è qui al memoriale di FRIEDRICH VON GENTZ, *Über den Unterschied zwischen den landständischen und Repräsentativ-Verfassungen* [1819]. Su Gentz cfr. H. BRANDT, *Landständische Repräsentation*, pp. 51-58 e E. BÜSSEM, *Die Karlsbader Beschlüsse*, pp. 381 ss. e 400 ss.

[83] Per una interpretazione in questo senso del termine «landständisch» propendevano senz'altro i liberali; per Gentz e i conservatori invece il termine era stato usato all'interno dell'art. 13 dei *Bundesakte* come sinonimo e al posto di quello di «ständisch» (cfr. in proposito H. REUSS, *Zur Geschichte der Repräsentativverfassung*, pp. 6-7, e H. FENSKE, voce *Gewaltenteilung*, p. 946).

[84] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 110, n. 2 da p. 109.

[85] *Ibidem*.

[86] F.J. STAHL, *Die Revolution*, p. 84. Sul superamento di tale separazione dei poteri nella realtà statale tedesca di oggi cfr. W. WEBER, *Die Teilung der Gewalten*.

rivoluzione francese voleva realizzare nei primi anni... e la partecipazione della rappresentanza del paese alla legislazione non ha niente a che fare – afferma Rönne – con la divisione del potere statale»[87].

Mentre la dottrina della divisione dei poteri è entrata nel diritto positivo francese come separazione dei poteri, le costituzioni monarchiche tedesche, e in particolare quella prussiana del 1850, hanno introdotto – afferma Rönne – più che la «separazione», una «differenziazione» dei poteri dello Stato. Tale differenziazione non rimanda a due diverse personalità detentrici del potere legislativo ed esecutivo, ma invece a due diverse modalità formali di esternarsi del potere statale. «Questo è il motivo per cui – conclude Rönne, riagganciandosi a quanto già precedentemente affermato – la differenziazione t e o r i c a dei poteri statali n o n è m o l t o r i l e v a n t e per il diritto pubblico monarchico-costituzionale degli Stati tedeschi e in particolare della Prussia; essa può diventarlo qualora da quella dottrina della divisione (differenziazione) si deduca la necessità della separazione»[88]. Per Rönne, «la necessità di una divisione o, più precisamente, di una differenziazione dei poteri nello Stato, tale per cui il potere statale si scompone in diversi sistemi organici che insieme formano il corpo statale, anche solo per il fatto che determinate funzioni, cioè esteriorizzazioni di vita, vengono poste in atto più compiutamente da organi specifici e perché così vengono meglio garantite la libertà e la sicurezza degli individui, è incontestabile». Allo stesso tempo però Rönne nega decisamente che questa «divisione-(differenziazione)» implichi una «separazione netta, al punto che i diversi poteri sono poi anche in mano a persone distinte». Proprio la necessità di evitare che l'«organismo» statale sia minacciato dal coesistere di poteri diversi l'uno accanto all'altro eppure del tutto indipendenti, coesistere che lo trasformerebbe in un «meccanismo» senza vita, e che il contra-

[87] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 109, n. 2.

[88] L. VON RÖNNE, «Von den Rechten des Staatsoberhaupt», *ibidem*, p. 141, n. 3 da p. 140 (spaziati nostri).

starsi delle forze vitali collegate nello Stato porti un potere a prevalere sull'altro e a sopprimerlo, porti cioè alla distruzione dello Stato stesso, impone e impedisce che la «differenziazione» dei poteri possa essere intesa e realizzata come loro separazione[89].

Il percorso seguito dalla riflessione di Rönne ci sembra a questo punto chiaro. Come l'esito della trattazione di Rönne intorno al principio monarchico era stata la relega dello stesso nel regno del «dottrinario», in quanto non poteva fornire alcuna base di partenza per la trattazione dei diritti materiali di governo[90], così anche il principio della divisione-differenziazione dei poteri risulta a ben guardare 'irrilevante', per la sua natura in fin dei conti solo «teorica», all'atto di accingersi alla descrizione e all'analisi dei diritti concretamente attribuiti dal diritto costituzionale positivo ai due organi dello Stato, il monarca e le due Camere.

Certo, Rönne non si spinge fino ad affermare, come farà alcuni anni più tardi Welcker in pieno conflitto costituzionale prussiano, che il principio monarchico è un'«invenzione» delle forze reazionarie[91]. Si capisce tuttavia con chiarezza che il metodo da lui seguito, e cioè sceverare dalla dottrina di diritto pubblico ciò che nella sua tradizione vi era di puramente ideologico, «teorico» e «dottrinario» da ciò che era il diritto positivo in senso stretto, assumeva in quel torno di tempo un valore altrettanto rivoluzionario. Dopo gli avvertimenti di Stahl a non dare attuazione alla Costitu-

[89] *Ibidem.*

[90] I diritti materiali di governo sono per Rönne quattro: il potere giudiziario, il potere di polizia, il potere finanziario e infine il potere militare. Essi si ricavano, secondo Rönne, da una classificazione dei diritti della *Staatsgewalt* o diritti sovrani eseguita non più secondo un criterio formale, a seconda cioè del loro modo di esternarsi: legislativamente o esecutivamente (potere legislativo ed esecutivo), ma secondo un criterio materiale, a seconda cioè dell'oggetto preso in considerazione (cfr. *ibidem*, p. 140).

[91] Cfr. C. WELCKER, *Der preußische Verfassungskampf*, pp. 7-47, qui p. 15, n. *: «Das monarchische Princip ist eine Erfindung der despotischen Reaction seit 1819...».

zione perché ciò sarebbe equivalso alla rivoluzione, avvertimenti che troveranno la loro fedele eco nei parlamentari e politici conservatori degli anni della Nuova Era e del conflitto costituzionale[92], cosa poteva infatti esservi di più rivoluzionario di un appello a tornare alla lettera positiva della Costituzione?

[92] Cfr. ad esempio sotto pp. 342 ss.

Capitolo quarto

Lo spirito della Costituzione: il diritto di legislazione e il «Budgetrecht» nell'età costituzionale

Fino all'emanazione della Costituzione nello Stato prussiano l'unico detentore del potere di legislazione era il monarca, ed il suo potere in materia non conosceva alcuna limitazione, né territoriale, né relativa all'oggetto della legislazione[1].

La rottura del monopolio monarchico della potestà legislativa aveva avuto un timido inizio con la legislazione neocetuale del 1823 sull'ordinamento delle diete provinciali ed era proseguito con l'istituzione della Dieta unificata del 1847; a quest'ultima erano però stati attribuiti, fatta eccezione per la legislazione fiscale, poteri meramente consultivi[2]. Prima dell'emanazione della Costituzione l'iniziativa legislativa spettava inoltre unicamente al monarca e le «leggi», come dice Rönne, apparivano per lo più sotto forma di «leggi formali», «ordini di gabinetto» e «disposizioni»[3].

[1] Sull'esercizio del diritto di legislazione in età assolutistica in Germania si veda anzitutto la voce *Gesetzgebung* di H. KRAUSE, in *HRG*, I. Per una storia della potestà legislativa dal punto di vista della storia del diritto «Dalla Confederazione germanica ad oggi» si rinvia a W. EBEL, *Geschichte der Gesetzgebung*.

[2] Cfr. sopra cap. I 1, pp. 40 ss.

[3] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 57. *Förmliche Gesetze* sono dette da Rönne quelle ordinanze che, sottoposte alla discussione dei ceti, venivano poste in atto non solo dal legislatore ma anche dalle autorità consultive deliberanti. La denominazione specifica sotto cui di volta in volta queste si presentavano poteva essere quella di *Gesetz*, *Verordnung* o anche *Edikt*. I *Kabinetsordres* erano invece le ordinanze poste in atto solo dal monarca e indirizzate ad una determinata autorità dell'amministrazione statale (*ibidem*, p. 59). Le *Verfügungen* erano, infine, le disposizioni rilasciate dalle superiori autorità amministrative nell'ambito di loro competenza (*ibidem*).

Con la Costituzione del 1850, il diritto esclusivo del monarca all'esercizio del diritto di legislazione fu limitato in termini sostanziali, attraverso il primo e il secondo comma dell'art. 62: «Il potere legislativo è esercitato dal monarca insieme alle due Camere. Per ogni legge è necessario il consenso del monarca e delle due Camere». L'art. 62 venne così a costituire la base giuridica per la «via ordinaria della legislazione»[4].

Per Rönne la Costituzione, nel momento in cui ha riservato al monarca il diritto di «veto assoluto» su qualsiasi legge e ha assicurato alle Camere il diritto di partecipare con potere «deliberante» e «illimitato», ha inteso affermare attraverso l'art. 62 una assoluta parità di diritti e di autorità dei due organi statali nel processo di legislazione ordinaria[5].

Il rispetto di ogni singola determinazione costituzionale e in particolare l'erezione a regola della vita costituzionale del principio della collaborazione tra i tre fattori della legislazione ordinaria, rappresentano per Rönne la premessa, la condizione, e allo stesso tempo la garanzia, per l'effettivo materializzarsi dello «spirito» della Costituzione, della sua *ratio*, della realizzazione del suo scopo: l'instaurazione dello Stato di diritto.

Nella determinazione dei diritti delle Camere nel processo di produzione delle leggi, la Costituzione prussiana aveva indubbiamente sopravanzato di gran lunga per spirito progressista le costituzioni scritte degli Stati meridionali.

Mentre ad esempio nella Costituzione bavarese il «diritto di collaborazione» della rappresentanza popolare aveva trova-

[4] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 142. Per una trattazione della dottrina della legislazione, sia pure dal punto di vista positivistico, cfr. il lavoro di M. FLEISCHMANN, *Der Weg der Gesetzgebung*. Quest'opera fu tra l'altro molto apprezzata da Paul Laband che la giudicò «un'esposizione assai precisa e dettagliata, e superiore alle trattazioni apparse finora, della dottrina della legislazione» (così la recensione di Laband sull'«Archiv für öffentliches Recht» del 1898, parzialmente ripresa nella segnalazione editoriale acclusa alle ultime pagine del lavoro di Fleischmann).

[5] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 143.

to una forte limitazione nella cosiddetta *Freiheits- und Eigentumsklausel*, nel senso che il diritto dei ceti a partecipare alla legislazione era limitato alle leggi generali riguardanti la libertà e la proprietà dei cittadini[6], in Prussia il diritto delle Camere a partecipare alla legislazione era, come diceva Rönne, assolutamente «generale». Mentre persino l'avanzata Costituzione del Württemberg, che non conosceva alcuna *Freiheits- und Eigentumsklausel* e che aveva attribuito alle Camere il pieno diritto di autorizzazione delle imposte e della spesa pubblica[7], aveva riconosciuto al solo monarca il diritto di iniziativa legislativa (art. 172)[8], il primo comma dell'art. 64 della Costituzione prussiana lo attribuiva paritariamente alle Camere e al monarca[9].

La specifica via indicata dalla Costituzione prussiana al processo di costituzionalizzazione dello Stato poteva quindi certamente giustificare un certo compiacimento nel giurista liberale che si accingesse a porre a confronto le acquisizioni proparlamentari della stessa con le *konstitutionelle Verfassungen* precedentemente emanate negli Stati tedeschi meridionali, le quali, in verità, tendevano «a tenere a stecchetto le competenze delle diete e a contenere ulteriormente il loro peso politico attraverso impedimenti organizzativi».

[6] Tale clausola era contenuta, più precisamente, nel titolo VII, art. 2 della Costituzione bavarese; la medesima era presente anche nell'art. 65 della Costituzione del Baden. Specificamente sull'argomento cfr. F. FREMUTH, *Der Vorbehalt des Gesetzes*, in part. pp. 49 ss. In merito cfr. inoltre il paragrafo «Die Lage des Parlaments im Verfassungssystem des süddeutschen Frühkonstitutionalismus» del saggio di R. MUßGNUG, *Die rechtlichen und pragmatischen Beziehungen*, in part. pp. 98-99.

[7] Cfr. H. BRANDT, *Parlamentarismus in Württemberg*, pp. 271 ss. (sulla legislazione) e pp. 325, 347-49 (sul diritto di autorizzazione delle imposte e della spesa pubblica). Tra le numerosissime recensioni apparse dell'interessantissimo lavoro di Brandt segnaliamo quella di B. MANN (Tübingen) in «Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte», 11, 1989, 3/4, pp. 223-226 e quella di P. FRANKE (Düsseldorf) in «Der Staat», 28, 1989, pp. 465-468.

[8] Cfr. *ibidem*, p. 272 e inoltre R. MUßGNUG, *Die rechtlichen und pragmatischen Beziehungen*, p. 97, n. 11.

[9] Cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, pp. 145-6. Per l'enunciato dell'art. 64 cfr. sopra al capitolo I 3, p. 92, n. 11.

«Scopo di queste costituzioni – ha osservato Reinhard Mußgnug – non era la paritaria cooperazione di parlamento e governo. Esse avevano certo introdotto la rappresentanza popolare, ma si erano anche palesemente premurate di preservare, per quanto possibile, i vecchi ambiti del regime monarchico dalla pressione delle diete, che si adoperavano per influire politicamente sulle attività politiche del governo»[10].

L'articolo 62 della Costituzione prussiana ricalcava fedelmente l'art. 26 di quella belga del 7 febbraio 1831[11].

La circostanza non poteva essere sfuggita a Ludwig von Rönne, che tuttavia non vi fa alcun cenno. A nostro avviso, il motivo di questa omissione non è da ritrovarsi, in ogni caso non principalmente, nel fatto che egli ritenesse esulare dal suo ambito disciplinare e dal suo dovere professionale segnalare o render conto di eventuali sovrapposizioni di alcune determinazioni della Costituzione prussiana con quelle di altre costituzioni, soprattutto se non tedesche. Non mancano infatti nel *Verfassungsrecht* di Rönne, sempre nel contesto della trattazione del potere legislativo, riferimenti all'inglese *Bill and Declaration of rights* del 1689[12] o, addirittura, ad altre determinazioni della stessa Costituzione belga[13].

La ragione del silenzio di Rönne sulla positiva coincidenza delle due costituzioni, coincidenza che tra l'altro, come ha messo in evidenza Rudolf Smend[14], non è certo circoscritta all'importante articolo che regola l'esercizio del potere legi-

10 R. MUßGNUG, *Die rechtlichen und pragmatischen Beziehungen*, p. 109.

11 Al «modello» rappresentato dalla Costituzione belga si erano ispirati, oltre che il progetto costituzionale del governo liberale prussiano quarantottesco (20 maggio 1848) e, per questa via, la Costituzione prussiana del 1850 (cfr. sopra cap. I 1, p. 58, n. 54), anche i lavori della Costituente di Francoforte e, è opportuno ricordarlo, la Costituzione italiana del 1848, lo Statuto albertino (cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale*, p. 227 e H. GANGL, *Der deutsche Weg*, p. 36).

12 Cfr. ad esempio L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, p. 137, n. 3.

13 Cfr. qui di seguito alle pp. 125-26.

14 Cfr. R. SMEND, *Die Preussische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der Belgischen* (1904), che è tra l'altro la dissertazione di Smend.

slativo, è da ricercarsi invece, assai più probabilmente, nella tendenza del giurista liberale a considerare la Costituzione prussiana nella sua 'specificità' e 'individualità storica determinata' da un lato, e in considerazioni di opportunità politica dall'altro.

Per Rönne infatti la Costituzione prussiana è l'espressione di quella 'specifica' «situazione politica... che si è gradualmente sviluppata dallo spirito della nazione»; essa offre una risposta ai suoi «bisogni politici attuali», corrisponde «al suo livello di formazione e cultura politica», e ne riflette il «punto di vista morale»[15]. Essa è perciò in grado di fornire, in prospettiva, una base sicura e allo stesso tempo una garanzia della volontà della Prussia di percorrere autonomamente il proprio cammino verso il costituzionalismo, senza subire l'influenza e il fascino ingannevole e fuorviante dei modelli statal-costituzionali stabilizzatisi in terra inglese, francese o belga.

Trovare una risposta al 'perché' il governo liberale del 1848 presieduto da Camphausen avesse elaborato il suo progetto costituzionale del 20 maggio sulla base della Costituzione belga[16], oppure, ancora, come si diceva prima, alla domanda di quanto di quella costituzione fosse rimasto, attraverso la cosiddetta *Charte Waldeck* e la *oktroyierte Verfassung*, nei numerosissimi articoli della *revidierte Verfassung* del 1850 che echeggiavano o addirittura ricalcavano fedelmente quelli contenutisticamente corrispondenti della Costituzione belga, non costituisce evidentemente per Rönne un problema di attualità.

[15] L. VON RÖNNE, *Vorwort* a *Das Staatsrecht*, I, p. IX.

[16] A questa domanda tenta di dare una risposta R. SMEND, *Die Preussische Verfassungsurkunde*. Smend, dopo aver premesso che le circostanze che condussero a porre la Costituzione belga alla base del progetto del 20 maggio 1848 restano ancora «oscure», osa tuttavia l'interpretazione per cui «l'imitazione della legge fondamentale belga fu solamente una scappatoia per trarsi d'impaccio: il governo doveva presentare un progetto costituzionale già pronto all'Assemblea nazionale, ma la redazione di un tale progetto, con il poco tempo a disposizione, non sarebbe stata possibile se non appoggiandosi ad un modello già esistente» (p. 5).

L'operazione scientifica sarebbe stata nondimeno politicamente strumentalizzabile. Così facendo si sarebbe infatti prestato il fianco alla critica di quei conservatori che, come Stahl, vedevano nella Costituzione belga una via di mezzo «tra la costituzione inglese e quella rivoluzionaria francese»[17] e soprattutto nel costituzionalismo, quale lo intendevano i liberali, il prodotto del funesto influsso di esperienze estranee alla storia e alla tradizione della monarchia prussiana.

L''indomabile' propensione dei liberali a trapiantare in terra prussiana sistemi di organizzazione costituzionale o addirittura istituzioni politiche frutto dello sviluppo politico-costituzionale di paesi stranieri, era in quel torno di tempo correntemente stigmatizzata dai conservatori come politicamente destabilizzante ed eversiva[18]. Anche se in realtà, sia detto qui di passaggio, da accuse conservatrici come queste i liberali furono chiamati a difendersi ogniqualvolta auspicarono, nella teoria e nella prassi politica, l'attuazione delle riforme prospettate dalla Costituzione e miranti a consolidare la posizione di diritto e di fatto dell'istituzione parlamentare.

Alle strumentali accuse conservatrici di eclettismo e di autolesionistica esterofilia i liberali già negli anni cinquanta, come del resto durante la Nuova Era, nel corso del conflitto costituzionale, ma anche in seguito per l'intera durata della fase monarchico-costituzionale della Prussia[19], non mancarono

[17] F.J. STAHL, *Die Revolution*, p. 83.

[18] Nel suo libello *Das monarchische Prinzip*, F.J. STAHL aveva ad esempio severamente ammonito che «è assolutamente necessario che il sistema politico dell'Occidente resti lontano da noi» (p. IV).

[19] L'asserzione per cui «la legge fondamentale dello Stato prussiano è l'imitazione di una carta costituzionale straniera, di quella belga del 7 febbraio 1831», non costituisce tuttavia a ben vedere e significativamente il punto d'arrivo ma piuttosto quello di partenza del lavoro di R. SMEND, *Die Preussische Verfassungsurkunde*, p. 5. Lo scopo di Smend è infatti proprio quello di dimostrare come, al di là delle affinità tanto evidenti quanto apparenti, lo 'spirito' delle due costituzioni fosse in realtà radicalmente differente. Sulla 'contaminazione' della Costituzione prussiana, come effetto del 'funesto' accoglimento in essa di numerosi

di replicare puntualmente riaffermando instancabilmente la 'specificità' dell'evoluzione storico-costituzionale della Prussia rispetto alle altre esperienze monarchico-costituzionali occidentali e a quella inglese in particolare[20].

Solo comprendendo a fondo quanto le accuse conservatrici avessero la capacità di minare alla base la credibilità politica del movimento liberale, si riesce ad intuire come per gli stessi un atteggiamento se possibile ancora più prudente fosse d'obbligo nei riguardi dell'esperienza costituzionale belga. Nella Costituzione belga infatti, all'art. 25, era stato

articoli di quella belga, oltre alle già richiamate posizioni di Smend, cfr. ad esempio anche quelle di G. SCHMOLLER, *Preussische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte*. Schmoller, dopo aver deplorato che all'origine della storia della Costituzione prussiana sia stato il progetto costituzionale di Camphausen, definito come «una copia rielaborata della Costituzione belga» con cui si sarebbe toccato «il limite invalicabile per la Prussia nelle concessioni liberali», arriva alla conclusione che la Costituzione prussiana del 1850 rappresenta «non un prodotto dell'evoluzione interna della condizione della Prussia ma una copia di modelli stranieri» (p. 214). Un altro esempio di come giuristi e teorici dello Stato conservatori abbiano fatto quadrato nel condannare l'eco trovata dalla Costituzione belga in quella prussiana, con il manifesto intento di denigrare quest'ultima, è fornito dallo storico del diritto C. BORNHAK, che nella sua *Preussische Staats- und Rechtsgeschichte*, p. 466, dice che la carta costituzionale del 31 gennaio 1850 era il prodotto di una «recezione», una «traduzione quasi letterale della Costituzione belga del 1830» e che però questa «recezione cozzava con la condizione dello Stato prussiano come un pugno in un occhio». Negli stessi termini Bornhak si espresse anche nel cap. su «La Costituzione prussiana» della *Deutsche Verfassungsgeschichte* (pp. 411 ss.) e nella voce *Preußen, A. Verfassungsgeschichte*, del *Wörterbuch* di Stengel e Fleischmann, pp. 175 ss.

[20] Fra i tanti esempi che si potrebbero portare a questo riguardo, basti qui ricordarne uno effettivamente significativo. Alle accuse di filoanglismo rivolte nel 1861 dal deputato conservatore Hermann Wagener ai liberali, che sostenevano la necessità di dare attuazione all'art. 61 della Costituzione che aveva promesso una precisazione dei diritti della rappresentanza popolare in materia di *impeachment* dei ministri (*StenBerAH*, 41a seduta, 27 aprile 1861, p. 940), il deputato liberale Carlowitz tenne a premettere come «tra una tale legge e il noto principio 'le roi regne, et ne gouverne pas'» vi fosse «una differenza immensa», mettendo in guardia allo stesso tempo «dall'applicare l'esempio dell'Inghilterra alla Prussia e dal porre alla base del progetto di legge la costituzione della prima» (*StenBerAH*, 42a seduta, 29 aprile 1861, pp. 964 e 966).

addirittura espressamente proclamato il principio della sovranità popolare[21].

È perciò assai probabilmente per questa ragione che Rönne non fa alcun riferimento alla eco, pure vistosa, trovata da alcune determinazioni della Costituzione belga in quella prussiana, né nel rifare la storia delle origini della Costituzione[22], né tantomeno quella dei singoli articoli della *revidierte Verfassung*.

I singoli punti di sovrapposizione tra le due costituzioni, gli articoli della Costituzione prussiana che avevano recepito letteralmente determinazioni della Costituzione belga, erano davvero numerosi. Gli articoli 62, 45 e 86, che nella Costituzione prussiana definivano rispettivamente il potere legislativo, quello esecutivo e quello giudiziario, erano del tutto speculari agli articoli 26, 29 e 30 di quella belga[23]. Il rapporto del potere legislativo ed esecutivo da un lato, con quello giudiziario dall'altro, era pure, secondo Smend, il medesimo nelle due costituzioni[24]. Entrambe le costituzioni affermavano l'inviolabilità della persona del monarca e quindi la sua irresponsabilità, e prevedevano, come contrappeso a questa irresponsabilità, la responsabilità dei ministri[25]. Anche la posizione delle due Camere era, diceva Smend, assai simile in entrambe le costituzioni[26]; il diritto del monarca di convocarle, aggiornarle, chiuderle o scioglierle è garantito in entrambe le costituzioni, anche se le Camere belghe, a differenza di quelle prussiane, avevano anche il diritto di autoconvocarsi[27]. Per quanto riguarda poi il diritto finanzia-

[21] Cfr. R. SMEND, *Die Preussische Verfassungsurkunde*, pp. 8-9.

[22] Cfr. L. VON RÖNNE, «Die weitere Entwickelung der Verfassungsangelegenheit seit dem Jahre 1848, und die Entstehungsgeschichte der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850», in *Das Staatsrecht*, I, pp. 29-37.

[23] R. SMEND, *Die Preussische Verfassungsurkunde*, pp. 26 e 28.

[24] *Ibidem*, p. 29.

[25] *Ibidem*, p. 11.

[26] *Ibidem*, p. 24.

[27] *Ibidem*, p. 23.

rio, entrambe le costituzioni prevedevano il licenziamento del bilancio statale sotto forma di legge (art. 99 della Costituzione prussiana e art. 115 di quella belga)[28] e in entrambe le costituzioni imposte e tributi potevano venir riscossi solo se accolti nella legge di bilancio o fissati per legge (art. 100 della Costituzione prussiana e art. 110 di quella belga)[29].

Il silenzio di Rönne sulle corrispondenze 'positive' tra le due costituzioni è tanto più eloquente se si presta attenzione a come esso venga invece infranto allorché si tratta di rinvenire saldi e consolidati punti di riferimento ideali e dottrinari a cui aggrapparsi nel momento di interpretare la Costituzione e di spiegare le 'lacune' in essa presenti.

A ben vedere, il ristabilimento teorico e l'evidenziazione dei nessi ideali correnti tra la Costituzione belga e quella prussiana non era necessariamente in contraddizione con la fede nel *topos* della 'specificità' e 'individualità' storica della seconda. Tale *topos* del resto, oltre a presentare numerosi strati significanti, era, dal punto di vista della sua utilizzabilità politica, assolutamente polifunzionale, come si vede anche dal fatto che persino Stahl vi aveva fatto ricorso in funzione apologetica della tradizionale dominanza del principio monarchico nella storia dello Stato prussiano[30].

Per i liberali più avvertiti dunque, come del resto per i conservatori, dall'affermazione della specificità della storia costituzionale prussiana discendeva la ferma condanna di qualsiasi tentativo di imitazione pedissequa di 'concreti'

[28] *Ibidem*, p. 60.

[29] *Ibidem*, p. 61. Un raffronto tra le determinazioni finanziarie della Costituzione prussiana e di quella belga, su cui tuttavia non ci possiamo soffermare in questa sede, è condotto da R. VON GNEIST in *Gesetz und Budget*; cfr. in part. pp. 121-22, 141-148 e *passim*. Al problema accenna anche E. MÜLLER, *Theorie und Praxis*, pp. 92 ss.

[30] Cfr. F.J. STAHL, *Die Revolution*, *passim*, ma in part. pp. 89 s. (contro l'imitazione del modello costituzionale inglese), pp. 97 s. (a favore dell'introduzione della monarchia costituzionale «nella sua forma specificamente tedesca»), p. 99 s. (sulla specificità della situazione prussiana anche rispetto agli altri stati tedeschi costituzionali).

modelli o istituti giuridico-costituzionali stranieri. Tuttavia per i liberali tale condanna, a differenza che per i teorici dello Stato e giuspubblicisti conservatori, non escludeva in alcun modo che i principi fondamentali espressi dalla Costituzione prussiana potessero e dovessero essere rinvenuti nel medesimo 'spirito' che pervadeva e informava di sé tutto quel patrimonio di diritto costituzionale rappresentativo (*konstitutionelles Verfassungsrecht*) che si era andato progressivamente accumulando nel passato, e non solo in terra tedesca. Del progressivo consolidarsi e materializzarsi dello 'spirito' di tale *konstitutionelles Verfassungsrecht*, attraverso un lento e faticoso processo dialettico di penetrazione del diritto positivo preesistente, la Costituzione belga del 1831, non meno che quella francese del 1830, erano considerate motori e, allo stesso tempo, tappe tutt'altro che trascurabili.

Dal punto di vista del giurista liberale perciò, all'interno di una riflessione complessiva sulla Costituzione prussiana e di un'interpretazione del suo 'spirito', il riferimento esplicito alla Costituzione belga, che per quanto prodotto di una differente costellazione storica condivideva con quella prussiana l'appartenenza al medesimo *konstitutionelles Verfassungsrecht*, non necessitava di particolari giustificazioni. Del resto, già nel rifare la storia delle origini delle singole determinazioni costituzionali, come operazione logicamente preliminare a quella dell'interpretazione del testo costituzionale nel suo complesso, Rönne non prende le mosse dalla *oktroyierte Verfassung*, ma invece dal progetto costituzionale del governo Camphausen che, prima ancora che la *Charte Waldeck*, era stato determinante per il raccordo con la Costituzione belga[31].

[31] Così R. SMEND, *Die Preussische Verfassungsurkunde*, p. 3, n. 1. Alla Costituzione belga il governo Camphausen si era rivolto, secondo Smend (*ibidem*, pp. 7 e 8) non potendo o volendo appoggiarsi, nella redazione di un progetto costituzionale per la Prussia, alle costituzioni tedesche già esistenti, ancora intrise di risonanze *altständisch* e per di più in genere marchiate col segno della *Oktroyierung*. Secondo Smend, inoltre, la Costituzione francese non poteva essere presa in considerazione da Camphausen, sia perché anch'essa era stata concessa dal monarca, sia per

Nella Costituzione prussiana, ammette Rönne, manca «in effetti» una determinazione che affermi «espressamente» che «il monarca deve esercitare il potere statale secondo i principi posti dalla Costituzione»[32].

Una determinazione che esplicitasse chiaramente il principio eminentemente *konstitutionell* della subordinazione del monarca alla Costituzione si trovava invece, come dice lo stesso Rönne, «nella maggior parte delle costituzioni più recenti»[33]. A questo proposito, sia R. Smend che M. Fleischmann hanno posto in rilievo come la Costituzione belga del 1831, a differenza di quella prussiana, si sia preoccupata di assicurare una posizione molto solida all'istituzione della rappresentanza popolare proprio attraverso la determinazione, contenuta all'art. 78, per cui «le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la constitution ou les lois portées en vertu de la constitution»[34].

Ancor meno sfugge a Rönne l'assenza nella Costituzione prussiana, in secondo luogo, di una asserzione «esplicita» dell'«inseparabile principio fondamentale del diritto pubblico *konstitutionell*», secondo cui «il monarca non ha il diritto di sospendere le leggi né quello di esimersi dal dare loro attuazione» come invece proclamato – e qui il riferimento alla Costituzione 'democratica' del 1831 viene infine

l'impopolarità di cui fu circondata dopo la caduta della monarchia di luglio.

[32] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 136, n. 7.

[33] *Ibidem*.

[34] Secondo il giurista di scuola labandiana M. FLEISCHMANN, *Der Weg der Gesetzgebung*, l'assenza di una determinazione come questa nella Costituzione prussiana ebbe addirittura l'effetto di svuotare di «significato pratico» l'art. 62 facendone poco più che una «sentenza dottrinaria» (p. 3). Come Fleischmann anche Smend giunse alla conclusione che al di là dell'apparente affinità tra la Costituzione prussiana e quella belga, era invece vero che, mentre in quest'ultima in caso di conflitto tra il monarca e le Camere la presunzione di competenza, per quanto non esplicitata positivamente, era da intendersi a favore del legislativo, nella prima la presunzione di competenza era invece a favore dell'esecutivo (cfr. *ibidem* e R. SMEND, *Die Preussische Verfassungsurkunde*, pp. 30-40).

chiaramente esplicitato – «nell'art. 67 della Costituzione belga»[35]. Qui infatti era stata definita precisamente, per ciò stesso limitandola, la sfera di competenza del monarca, riprendendo, quasi letteralmente, la determinazione dell'articolo 13 della *Charte* francese del 1830, per cui «Le roi... fait les réglements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution»[36].

Nell'accingersi a spiegare il significato e le conseguenze che l'assenza nella Costituzione prussiana di due determinazioni come quelle contenute all'art. 67 e 78 della Costituzione belga ha per l'impianto complessivo della Costituzione prussiana, Rönne pone allo stesso tempo le basi di quel filone liberale di interpretazione delle 'lacune' della Costituzione prussiana che sarà ripreso dai più eminenti parlamentari liberali durante gli anni del conflitto[37].

Il senso dell'argomentazione di Rönne è che dall'assenza nella Costituzione prussiana di una determinazione che vincoli espressamente il monarca all'osservanza della Costituzione, come pure di un'altra che gli faccia espresso divieto di sospendere le leggi vigenti, n o n s i p u ò assolutamente far discendere che il monarca è autorizzato a infrangere quei principi. Secondo il giuscostituzionalista liberale infatti, detti principi sono fondamentali per tutto il diritto pubblico positivo *konstitutionell* e valgono quindi anche per la Costituzione prussiana che di esso è parte integrante e allo stesso tempo precipitato storicamente determinato. Un'interpretazione contestuale del dettato costituzionale, un'interpretazione cioè delle 'lacune' in esso presenti che passi

[35] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 137, n. 3.

[36] La corrispondenza dell'art. 67 della Costituzione belga con l'art. 13 della *Charte* francese del 14 agosto 1830 non è tuttavia segnalata nella prima edizione, quella qui presa in considerazione, del *Verfassungsrecht* di Rönne, ma solo, sia detto qui a scopo meramente informativo, nella terza edizione, Leipzig 1869, p. 167, n. 5. La corrispondenza letterale dei due articoli è segnalata anche da J. GILISSEN, *Die belgische Verfassung*, p. 48.

[37] Cfr. in merito sotto cap. III 1.

attraverso una meticolosa e conseguente ricucitura dei legami significanti tra le singole determinazioni costituzionali e che, soprattutto, non eviti consapevolmente o trascuri di ricollocare la carta costituzionale nell'alveo del diritto costituzionale *konstitutionell* europeo, non mancherà, secondo Rönne, di lasciar emergere l'assoluta arbitrarietà di una simile operazione scientifica di deduzione. Questa in sintesi la prima obiezione di metodo opposta già allora da Rönne ad eventuali tentativi di rivoltare contro la stessa Costituzione, anziché colmarle, le 'lacune' presenti nella sua lettera relativamente a quei due principi fondamentali del diritto costituzionale *konstitutionell* che la Costituzione belga aveva invece assicurato attraverso i suoi due articoli 78 e 67. I 'tentativi' in questo senso diventeranno, come vedremo, la prassi durante gli anni del conflitto costituzionale del 1862-1866.

Che la Costituzione prussiana non solo non abbia rigettato, ma abbia invece «riconosciuto», seppure «indirettamente», quei due principi fondamentali che regolano la posizione del monarca costituzionale sia nei confronti della carta costituzionale che della legge, afferma Rönne, «si capisce da sé»[38].

Per quanto riguarda il primo di quei due principi infatti, esso sarebbe stato sostanzialmente se non formalmente accolto dalla Costituzione prussiana, nel momento in cui questa ha «posto la concorrenza della rappresentanza popolare all'esercizio del potere statale accanto al detentore dello stesso come condizione (garanzia) della conformità al diritto dell'esercizio del potere»[39].

Sempre da un punto di vista sostanziale, la Costituzione prussiana ha accolto, secondo Rönne, oltre al primo, anche il secondo di quei due principi. Che al monarca possa essere riconosciuto il potere di sospendere le leggi si oppone anzitutto e soprattutto il dettato dell'ancora valido § 59 dell'*All-*

[38] L. von Rönne, *Das Staatsrecht*, I, pp. 136 e 137, rispettivamente nn. 7 e 3.

[39] *Ibidem*, p. 136, n. 7.

gemeines Landrecht, per cui le leggi restano in vigore fino a che non vengono espressamente abolite dal legislatore. Nel linguaggio della Costituzione prussiana infatti l'unico significato possibile di questa determinazione è che nessuna legge può essere abolita senza il consenso della rappresentanza popolare[40]. Secondo Rönne, il fatto che il monarca sia, secondo l'art. 45, il detentore esclusivo del potere esecutivo[41], non significa certo che gli sia stata riconosciuta la facoltà di sopprimere o abolire una legge, a meno che non «sussistano le condizioni» che giustifichino il ricorso, dice Rönne, all'art. 63[42].

L'art. 63 della Costituzione («Solo nel caso in cui lo richieda con urgenza il mantenimento dell'ordine pubblico o un eccezionale stato d'emergenza, possono venir emanate, limitatamente al periodo in cui non sono riunite le Camere e sotto la responsabilità di tutto il governo, ordinanze con forza di legge non in contrasto con la Costituzione. Le stesse però devono essere immediatamente sottoposte all'approvazione delle Camere, non appena queste si siano nuovamente riunite»), articolo che aveva preso il posto dell'art. 105 della Costituzione concessa del 1848[43], era perciò l'unico articolo cui il monarca poteva appoggiarsi per abolire una legge esistente e già concordata con la rappresentanza popolare. Ma anche la portata eversiva dell'articolo che sanciva il potere straordinario del monarca di emanare ordinanze con forza di legge, deve essere tuttavia assai ridimensionata, secondo Rönne. L'aggiunta apposta all'ex art. 105, dove si specificava che le ordinanze con forza di legge dove-

[40] *Ibidem*, p. 137, n. 3.

[41] L'art. 45, che rientrava all'interno del Titolo III della Costituzione «Del Monarca», recitava: «La potestà esecutiva [*die vollziehende Gewalt*] spetta al monarca in via esclusiva. Egli nomina e licenzia i ministri. Ordina la promulgazione delle leggi e rilascia le ordinanze necessarie alla loro attuazione». Sulle determinazioni della Costituzione prussiana relativamente all'esercizio del potere esecutivo cfr. sotto il cap. I 5.

[42] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 137, n. 3.

[43] Cfr. in merito quanto già detto sopra al cap. I 1, pp. 60 ss.

vano comunque essere «non in contrasto con la Costituzione», sommandosi alle altre condizioni cui era già vincolato il diritto del monarca di emanare le cosiddette ordinanze straordinarie o d'emergenza, aveva infatti limitato ulteriormente e in misura consistente, secondo Rönne, le possibilità di arbitrio del monarca nell'esercizio di questo diritto[44]. Attraverso quell'aggiunta apposta all'ex art. 105, ora art. 63 della Costituzione del 1850, il legislatore era infatti riuscito ad affermare che il principio della superiorità, della preminenza della Costituzione sulla legge, il principio per cui la legge non poteva contrastare con la Costituzione, doveva valere per tutta la legislazione[45]. Tale principio doveva cioè

[44] *Ibidem*, p. 137, n. 3. La circostanza per cui l'art. 105 della Costituzione concessa del 1848 non trapassò immutato nella Costituzione riveduta del 1850 (circostanza spesso ignorata o sottovalutata soprattutto dalla letteratura che tende ad attribuire valore paradigmatico al contenuto di quest'articolo a sostegno di un'interpretazione della Costituzione come fondata prevalentemente sul 'principio monarchico'), fu invece rilevata e adeguatamente valorizzata da O. HINTZE, *Il principio monarchico*, pp. 27-49, qui p. 36. Qui per l'appunto si nota come l'articolo della Costituzione concessa relativo alle ordinanze d'emergenza (*Notverordnungen*) fosse «del tutto illimitato riguardo all'estensione di questo potere, ...a differenza che nella Costituzione riveduta del 1850».

[45] «Non è lecito – dice Rönne già nell'Introduzione – considerare le proposizioni della carta costituzionale come esistenti solo per sé, sganciate dal loro nesso con la legislazione [*Specialgesetzgebung*]... Come questa la spiega, così quella le traccia la via riconoscendo le proprie lacune e richiamando l'attenzione sulla necessità di colmarle» (L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. XI). La formulazione classica del principio della necessaria coerenza tra la Costituzione e la legislazione all'interno del diritto pubblico liberale di epoca costituzionale si trovava già in C. WELCKER, voce *Gesetz* (1847), in part. p. 703: «Entrambe, la Costituzione e la legislazione, devono essere buone e sostenersi vicendevolmente; diversamente l'una seppellisce e deturpa l'altra. Esse stanno nello stesso rapporto in cui sta la parte generale con quella particolare di un'opera, di un'opera però che è in mutamento costante a causa dell'interazione reciproca delle sue parti... La Costituzione fonda gli organi centrali, il tipo fondamentale e la legge fondamentale più generale come il principio vitale dell'organismo della società; la legislazione invece l'intero sviluppo dello stesso fino nelle parti e negli organi più specifici». Sempre in questa stessa voce di Welcker si trovava affermato un altro importantissimo principio, quello della superiorità, della preminenza della Costituzione rispetto a qualsiasi altro atto legislativo: «Nella legislazione ordinaria però il potere legislativo costituito è tanto subordinato alla legge

valere non solo per la legislazione ordinaria ma anche – sottolinea Rönne – per quella straordinaria e cioè per le ordinanze monarchiche emanate secondo l'art. 63 della Costituzione[46]. Qualsiasi interpretazione che dall'assenza nella Costituzione di una precisa elencazione dei poteri monarchici voglia dedurre l'illimitatezza del potere del monarca e perciò anche il suo potere di ergersi, all'occasione, al di sopra della legge e magari al di sopra addirittura della stessa Costituzione[47], perviene cioè inevitabilmente – secondo Rönne – ad una conclusione priva di qualsiasi fondamento nel diritto positivo. Una tale conclusione sarebbe soprattutto in pieno contrasto con la «natura costituzionale-rappresentativa della Costituzione prussiana»[48], e cioè con il suo spirito, con la sua *ratio juris*, con il suo «intento politico e giuridico»[49].

Nel suo *Lehrbuch der Finanzwissenschaft* Lorenz von Stein aveva indicato in Robert von Mohl colui che per primo

costituzionale e al potere costituente quanto il potere di attuazione del governo e quanto il potere giudiziario» (*ibidem*, p. 704). Sul principio della «superiorità della Costituzione» cfr. D. GRIMM, *Die Zukunft der Verfassung*, pp. 405-08 e inoltre dello stesso, *Entstehungs- und Wirkungsbedingungen*, in part. p. 71, che sostiene la tesi secondo cui il principio della superiorità della Costituzione non poté pienamente imporsi in Germania per il fatto che qui le costituzioni non fondarono un nuovo potere come invece avvenne per il moderno costituzionalismo soprattutto nordamericano. Rainer Wahl, dopo aver constatato, al pari di Grimm, che in Germania il principio del *Vorrang der Verfassung* rispetto alla legge non fu mai riconosciuto pienamente, ha rinvenuto il motivo ultimo di ciò non tanto nel fatto che qui non era riconoscibile uno specifico potere costituente, quanto soprattutto nella «struttura dualistica della Costituzione» (cfr. R. WAHL, *Der Vorrang der Verfassung*, in part. pp. 494-95 e inoltre R. WAHL-F. ROTTMANN, *Die Bedeutung der Verfassung*, in part. pp. 347 e 350).

[46] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 142.

[47] Su questo punto cfr. H. BOLDT, *Die preußische Verfassung*, in part. pp. 226-27.

[48] Cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 137, n. 7 da p. 136 e p. 137, n. 3.

[49] Così aveva definito lo «spirito della legge» C. WELCKER, sempre nella sopracitata voce *Gesetz*, della 2ª ed. dello *Staatslexikon*, p. 702.

aveva «aperto la strada alla trattazione delle finanze come parte integrante del diritto pubblico»[50].

La patria di Mohl, il Württemberg, era da associare, secondo Stein, alla Baviera e al Baden, in quanto Stati nelle cui costituzioni erano state poste per la prima volta le basi per lo sviluppo del moderno diritto di bilancio dell'epoca costituzionale (*Budgetrecht*) dall'antico diritto di autorizzazione delle imposte caratteristico dello Stato per ceti (*Steuerbewilligungsrecht*)[51]. Lo Stato del Württemberg si sarebbe tuttavia distinto da quegli altri due Stati in quanto solo dalla sua Costituzione del 25 settembre 1819 sarebbe appunto venuto lo stimolo al formarsi di «quella corrente di pensiero che per prima in Germania ha collegato le determinazioni dell'amministrazione finanziaria con quelle della costituzione finanziaria giungendo per prima a coniare il concetto di diritto finanziario»[52].

All'opera pionieristica svolta da R. von Mohl nella definizio-

[50] Cfr. L. VON STEIN, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, I (la prima edizione è del 1860!), p. 336.

[51] Cfr. *ibidem*, p. 336: «Tutta la storia della costituzione finanziaria tedesca del XIX secolo è in effetti lo sviluppo del diritto di bilancio costituzionale dal diritto di autorizzazione delle imposte dell'epoca precedente». Sull'origine del diritto parlamentare di bilancio dal diritto cetuale di autorizzazione delle imposte cfr., tra l'immensa letteratura esistente, K.H. FRIAUF, *Der Staatshaushaltsplan*, in part. pp. 19-64; K. HEINIG, *Das Budget*, pp. 32-37; E. MÜLLER, *Theorie und Praxis*, pp. 62-80, e inoltre, ultimo ma non per importanza, G. JELLINEK, voce *Budgetrecht*, in part. p. 309 (sull'origine del *Budgetrecht* nel diritto di autorizzazione delle imposte dei ceti medievali) e p. 308 dove il *Budgetrecht* «in senso soggettivo» è definito come «la totalità dei diritti della rappresentanza popolare riguardo all'amministrazione finanziaria dello Stato». Sull'origine del termine *Budget* dal latino *bulga* cfr. E. MÜLLER, *Theorie und Praxis*, pp. 53 s. e K. HEINIG, *Das Budget*, pp. 12 ss. Accanto al termine *Budget* divenne d'uso corrente anche quello di *Etat* che viene dal francese *état* e che deriva dal latino *status*. Questo termine si diffuse in Germania sin dal XVII secolo. Dopo l'introduzione del termine *Budget* accanto a quello di *Etat* i due termini furono usati in parte come sinonimi, in parte in modo differente, senza però pervenire mai, né nella teoria né nella prassi, ad un concetto unitario (cfr. E. MÜLLER, *Theorie und Praxis*, pp. 54-55).

[52] L. VON STEIN, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, I, p. 340.

ne del diritto finanziario del Württemberg si erano appoggiati, secondo Stein, i giuspubblicisti degli altri Stati tedeschi. In particolare, il primo a seguire l'esempio di Mohl fu, sempre secondo Stein, Ludwig von Rönne. Egli avrebbe ripreso le innovative suggestioni scientifico-metodologiche di Mohl e le avrebbe messe a frutto per il diritto pubblico dello Stato prussiano[53].

La *Finanzgewalt* (potestà finanziaria) è collocata da Rönne tra i diritti materiali di governo, vale a dire tra quei diritti sovrani che si differenziano non formalmente, secondo cioè il loro modo di manifestarsi, come il legislativo e l'esecutivo, ma a seconda dell'oggetto verso cui si indirizzano[54]. Nella potestà finanziaria, che come ogni altro potere dello Stato si esplica in parte attraverso la legislazione, in parte attraverso l'amministrazione, sono compresi, asserisce Rönne, i seguenti diritti: 1. il diritto di fissare il bilancio dello Stato in entrate ed uscite; 2. il diritto di servirsi delle entrate dello Stato per le spese necessarie e di individuare altre possibili entrate attraverso il prelievo fiscale o il ricorso – in casi straordinari – al debito pubblico; 3. il diritto di prendere le misure necessarie a rispettare e dare attuazione alle previsioni di bilancio, ivi compreso il diritto di controllo sul bilancio e il diritto di riscuotere e amministrare le entrate statali e in particolare le imposte autorizzate[55]. «L'esercizio di questi diritti – anticipa Rönne prima di entrare nel merito delle rispettive competenze del governo e della rappresentanza popolare – spetta al monarca ma, per la maggior parte, solo con la p a r t e c i p a z i o n e delle Camere»[56].

Nella Prussia precostituzionale il monarca aveva riconosciuto già da tempo la necessità di redigere e soprattutto di pubblicare un bilancio dello Stato. Il primo *Allgemeines Etat der Einnahmen und Ausgaben für den gewöhnlichen*

[53] *Ibidem.*

[54] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 140.

[55] Cfr. il cap. «Von der Finanzgewalt», *ibidem*, pp. 239-261, qui p. 239.

[56] *Ibidem* (spaziato nel testo).

Staatsbedarf era stato pubblicato già nel 1821 sotto forma di una *Kabinetsorder*[57]. Ad una regolare periodicità, più precisamente triennale, nella pubblicazione dei bilanci statali successivi alla *Kabinetsorder* del 7 giugno 1821 si pervenne però solo a partire dal 1829. Dopo il 1829 i bilanci pubblicati fino all'ingresso della Prussia tra gli Stati costituzionali appariranno rispettivamente negli anni 1832, 1835, 1838, 1841, 1844, 1847[58].

La definizione vera e propria del bilancio era rimasta tuttavia, fino all'entrata in vigore della Costituzione, di esclusiva competenza del monarca. Il primo bilancio a venir concordato dal governo insieme alle Camere fu quello del 1849. Inizialmente pubblicato con la riserva di ricevere l'autorizzazione da parte delle Camere, esso fu infine approvato dalle stesse nel 1850.

La prima legge di bilancio della Prussia costituzionale, secondo alcuni il primo bilancio pubblico tedesco in assoluto ad essere redatto sotto forma di legge[59], recava la data dell'11 marzo 1850. Fu questa infatti la prima legge finanziaria prussiana ad essere emanata in conformità all'art. 99, Titolo VIII («Delle finanze»), della Costituzione del 1850, articolo che prevedeva che la fissazione del bilancio dello Stato dovesse avvenire «per legge», con il consenso cioè dei tre fattori

[57] *Ibidem*, p. 240, n. 1.

[58] Sulla «pubblicità» del bilancio nella Prussia precostituzionale cfr. E. MÜLLER, *Theorie und Praxis*, pp. 107 ss.

[59] La Costituzione prussiana appartiene cioè al primo dei due tipi fondamentali di costituzioni tedesche distinti da G. ANSCHÜTZ (cfr. il paragrafo su «Der Staatshaushalt» del suo *Deutsches Staatsrecht*). Nel primo tipo di costituzioni, in cui secondo Anschütz rientra oltre alla Costituzione prussiana del 1850 anche quella dell'Impero del 1871, si prescrive obbligatoriamente la forma di legge per la fissazione del bilancio pubblico e si lega l'accoglimento in bilancio di ogni singola voce di entrata e di spesa alla periodica autorizzazione della rappresentanza popolare. Nel secondo tipo, di cui fanno parte le costituzioni della Baviera, della Sassonia, del Württemberg e anche del Baden, non è prescritta obbligatoriamente la forma di legge per il varo del bilancio pubblico e alla rappresentanza popolare è attribuito solo il diritto di autorizzazione delle imposte e delle più importanti entrate straordinarie, mentre relativamente

della legislazione (il governo monarchico e le due Camere). Lo stesso articolo conteneva anche un'altra importantissima determinazione, quella cioè della necessaria periodicità annuale della definizione del bilancio[60].

Nell'art. 99 della Costituzione prussiana, che affermava letteralmente che «Tutte le entrate e le uscite dello Stato devono essere ogni anno preventivate in anticipo e riportate nel bilancio pubblico. Quest'ultimo viene fissato ogni anno per legge», Rönne vede assicurato alla rappresentanza popolare «un diritto illimitato di partecipazione alla determinazione della legge annuale di bilancio dello Stato»[61]. La riserva di legge in esso contenuta esclude a suo

alle voci della spesa pubblica le è riconosciuto solo il diritto di *Prüfung*, allo scopo, di solito, di 'verificare' come le entrate statali previste non siano sufficienti a coprire la spesa programmata (pp. 186 ss.). Per K.H. FRIAUF (*Der Staatshaushaltsplan*), la Costituzione prussiana del 1850, generalmente considerata «prototipo delle costituzioni secondo le quali il piano finanziario andava redatto in forma di legge» (p. 76) al posto del «non meglio specificato accordo di principe e ceti» (p. 66), non fu tuttavia certo la 'prima' costituzione tedesca in assoluto a richiedere la definizione del bilancio pubblico sotto forma di legge (p. 45): così precisa Friauf in polemica con quanto invece affermato da E.R. HUBER (*Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 955, n. 48). In realtà, asserisce FRIAUF (*Der Staatshaushaltsplan*, pp. 44-45), fu il piccolissimo ducato Sachsen-Coburg-Saalfeld il primo Stato tedesco a prevedere nella sua Costituzione del 1821 la forma di legge per la determinazione del bilancio pubblico. Questo fatto costituisce per Friauf un'ulteriore conferma della validità dell'ipotesi che sta esplicitamente alla base del suo lavoro e cioè che «la rilevanza di una costituzione per la considerazione storico-costituzionale non dipende dalla grandezza dello Stato» e che anzi, «non di rado, sviluppi sostanziali hanno avuto la loro origine proprio negli stati più piccoli» (*ibidem*, p. 14). Sulla base di un'ipotesi di lavoro diametralmente opposta a quella di Friauf si muove invece R. MUßGNUG, *Die rechtlichen und pragmatischen Beziehungen*, che accentra la sua attenzione prevalentemente sulla realtà storico- e politico-costituzionale degli stati tedeschi più grandi, considerati «richtungsweisend» per il diritto costituzionale della monarchia costituzionale (*ibidem*, p. 103, n. 35).

[60] Le costituzioni degli Stati tedeschi meridionali emanate prima della Costituzione prussiana prevedevano invece per lo più esercizi finanziari di più lunga durata: le «cosiddette '*Finanz oder Auflagengesetze*'» delle costituzioni del Württemberg, del Baden e della Baviera avevano rispettivamente una durata di 3, 2 e 6 anni (cfr. *ibidem*, p. 101, n. 22).

[61] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 241 (spaziato nel testo).

avviso nel modo più assoluto (e qui Rönne anticipa ciò che affermerà anche nella trattazione delle ordinanze straordinarie previste dall'art. 63 della Costituzione[62]), qualsiasi possibilità che il bilancio dello Stato possa venir fissato unilateralmente dal monarca attraverso un'ordinanza con forza di legge[63]. Tale possibilità è inoltre assolutamente da escludere, secondo Rönne, anche perché il terzo comma dell'art. 62 («i progetti di legge finanziari e i bilanci dello Stato vengono presentati in via prioritaria alla Seconda camera; i secondi vengono accolti o rigettati *in toto* dalla Prima camera») non solo ha previsto una «procedura speciale» per la determinazione della legge di bilancio, ma ha anche voluto riservare alla Seconda camera uno «speciale privilegio» nella discussione e nel licenziamento della stessa[64].

L'attribuzione alle Camere del diritto di partecipare con potere di veto alla definizione del bilancio rappresentava tutt'altro che la norma nelle costituzioni degli Stati tedeschi più grandi emanate prima del 1848. Negli Stati tedeschi centrali o meridionali della Baviera, del Baden, della Sassonia e con la 'sola' eccezione del Württemberg, le Camere non disponevano di diritti effettivi di veto nella definizione del bilancio[65], anche se in compenso le loro costituzioni

[62] Cfr. sopra in questo stesso cap. alle pp. 128 ss. e sotto al cap. I 5, alle pp. 145 ss.

[63] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 241.

[64] *Ibidem*. Il testo completo dell'art. 62 è stato da noi qui riportato nella sua interezza nel cap. I 3, a p. 91, n. 10.

[65] Cfr. G. JELLINEK, voce *Budgetrecht*, pp. 315 ss. La Costituzione bavarese del 26 maggio 1818 assicurava ai ceti il diritto di approvare o rigettare i progetti di legge concernenti le imposte dirette o istitutivi di nuove imposte indirette, mentre non accordava loro alcun diritto nella compilazione del bilancio o nel controllo della spesa pubblica (cfr. L. VON STEIN, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, I, pp. 338-340). Neanche la Costituzione del Baden del 22 agosto 1818 o quella della Sassonia del 4 settembre 1831 accordavano ai ceti oltre allo *Steuerbewilligungsrecht* alcun diritto di controllo sull'amministrazione e sulla spesa pubblica (*ibidem*, pp. 342-44 e 345-47). La Costituzione del Württemberg del 1819 presentava invece una «caratteristica connessione» di *Steuerbewilligungsrecht* e di diritto di cooperazione alla determinazione di tutte le spese statali da parte dei ceti (cfr. K.H. FRIAUF, *Der Staatshaushaltsplan*, p. 42). Sempre sulla base dello

avevano previsto un diritto pressoché illimitato di autorizzazione delle imposte da parte dei ceti[66].

«In linea di principio», dice Rönne, anche la Costituzione prussiana ha voluto riconoscere alla rappresentanza popolare il «pieno diritto di autorizzare le imposte»[67]. In sintonia con la norma più generale dell'art. 99, per cui «non è lecita alcuna entrata o spesa senza il consenso dei tre fattori della legislazione», anche all'art. 100 si afferma infatti che «Imposte e tributi per le casse dello Stato possono essere prelevati solo se accolti nel bilancio dello Stato o ordinati per legge»[68].

studio delle esperienze costituzionali di Stati tedeschi molto piccoli come il ducato Sachsen-Coburg-Saalfeld, il ducato Sachsen-Meiningen, il ducato Braunschweig etc. (cfr. a questo proposito quanto già detto sopra alla nota n. 59), Friauf nega però che il Württemberg abbia costituito la 'sola' eccezione alla presunta regola per cui tutte le costituzioni tedesche emanate prima del 1848, tranne quella del Württemberg, avrebbero lasciato nelle mani dei governi la stesura del piano finanziario. Nel negare il carattere 'eccezionale' a questo riguardo della Costituzione del Württemberg, Friauf afferma esplicitamente di volersi così contrapporre a tutta una tradizione storiografica che da Hermann Schulze attraverso Jellinek giungerebbe fino a E.R. Huber (cfr. *ibidem*, pp. 37-64).

[66] Oltre alla Baviera, alla Sassonia, al Baden, c'erano in Germania numerosissimi altri stati più piccoli in cui le diete avevano solo lo *Steuerbewilligungsrecht* e al massimo il diritto di prendere visione del bilancio; K.H. FRIAUF (*Der Staatshaushaltsplan*, pp. 54-57), ricorda a questo proposito il granducato dell'Assia con la sua Costituzione del 1820, l'elettorato dell'Assia con la sua Costituzione del 1831, il ducato di Nassau e, infine, i tre principati Lippe, Schaumburg-Lippe e Schwarzburg-Sondershausen (p. 55). Nelle costituzioni in cui ai ceti spettava solo il diritto di autorizzare le imposte e al massimo quello di prendere visione del bilancio, senza però alcun potere decisionale sullo stesso, l'ordinamento costituzionale della monarchia costituzionale si sarebbe presentato ancora, secondo Friauf, come «un sistema sostanzialmente aperto». In questi Stati la concessione ai ceti del diritto di verificare i bisogni dello Stato avrebbe costituto solo un «compromesso dilatorio», con cui si sarebbe tentato di arginare momentaneamente la contraddizione, destinata a divenire sempre più acuta, tra la pretesa della corona di continuare a decidere da sola e l'aspirazione dei ceti, diventati ormai politicamente maturi, a partecipare in prima persona alla gestione del potere statale attraverso il loro crescente influsso sulle finanze pubbliche (*ibidem*, p. 57).

[67] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 253.

[68] *Ibidem*, p. 245, n. 4 e p. 247, n. 1.

E tuttavia, soggiunge immediatamente Rönne, la presenza nella Costituzione di un'altra determinazione, e cioè quella dell'art. 109 che esordisce «Die bestehenden Steuern und Abgaben werden forterhoben...» produce indubitabilmente l'effetto, riconosce Rönne, di limitare e ridimensionare drasticamente la portata e il senso dell'art. 99 che, 'in via di principio', aveva affermato il diritto illimitato delle Camere ad autorizzare, oltre alle spese dello Stato, anche tutte le entrate[69].

I due articoli in effetti avevano disposto secondo un criterio diverso sulla stessa materia. Laddove infatti l'art. 99 della Costituzione del 1850 prevedeva che tutte le entrate, e quindi implicitamente anche le imposte e i tributi, dovessero figurare nel progetto di legge finanziaria, ed essere perciò soggette all'autorizzazione da parte delle Camere, l'art. 109 della stessa Costituzione esimeva di fatto il governo dall'obbligo di sottoporre ogni anno di nuovo le imposte e i tributi all'approvazione delle Camere.

Già durante i lavori di revisione della Costituzione concessa del 1848, i cui artt. 98 e 108 divennero, del tutto immodificati, gli artt. 99 e 109 della Costituzione del 1850, non era sfuggita ai membri delle due Camere la possibilità di collisione tra il dettato dei due articoli. La discussione sulle determinazioni finanziarie della Costituzione aveva non a caso dominato, insieme a quella sulla composizione della Prima camera, i dibattiti parlamentari del 1849[70]. I deputati liberali della Seconda camera avevano strenuamente cercato di ottenere l'espunzione di quelle parole dell'art. 108 («Imposte e tributi esistenti continuano ad essere prelevati...»)

[69] *Ibidem*, p. 247, n. 1: «L'art. 99 della Costituzione attribuisce alla rappresentanza popolare il pieno diritto di autorizzazione delle imposte dal momento che secondo questo articolo nessuna entrata e nessuna spesa è lecita senza il consenso dei tre fattori della legislazione. L'art. 109, rispetto a questo principio, non ha il carattere di una modifica ma addirittura quello di un suo quasi totale annullamento».

[70] Su ciò cfr. «Die Verfassungsrevision: Das Budgetrecht und die Pairie-Frage», in G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, pp. 126-174 e M. BOTZENHART, *Deutscher Parlamentarismus*, pp. 749-752.

che intorbidavano tutto il quadro delle competenze delle Camere in materia di diritto finanziario, ma invano. Il mancato raggiungimento di un accordo tra i liberali della Seconda camera e la maggioranza conservatrice della Prima sulla modifica da apportare all'art. 108 della Costituzione concessa, aveva portato così, come si è già accennato, all'accoglimento della sua determinazione, del tutto inalterata, nell'art. 109 della Costituzione riveduta del 1850.

Nel momento in cui alle Camere era stato negato il diritto di autorizzare periodicamente le imposte, era stata eliminata anche, evidentemente, qualsiasi possibilità che le stesse facessero valere all'occasione il loro diritto di rifiutare le imposte (*Steuerverweigerungsrecht*) come strumento di pressione politica nei confronti di un governo non disposto al compromesso. Secondo Rönne anzi, da un'attenta lettura dei resoconti stenografici dei dibattiti parlamentari svoltisi nelle Camere durante la revisione dell'art. 108 della Costituzione concessa, ora art. 109, si evince senza alcuna difficoltà che le sette parole iniziali dell'articolo in questione erano state mantenute «proprio a questo scopo», allo scopo cioè di «negare» alle Camere prussiane «il diritto di rifiutare le imposte nel senso del moderno principio costituzionale»[71].

Per Rönne, comunque, l'art. 109 non può tuttavia avere la forza e il senso di annullare tutto il primo comma dell'art. 99. Dall'incontro della determinazione dell'art. 109 con quella dell'art. 99 si può legittimamente dedurre per Rönne solo che: per effetto dell'art. 109 determinate entrate, e cioè le imposte e i tributi «già esistenti», possono continuare a venir prelevati dal governo anche senza il consenso delle Camere[72].

[71] Così L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 255, n. 2 (spaziati nel testo). Sui lavori delle commissioni e sulle votazioni in aula nel corso della revisione degli articoli costituzionali relativi al diritto finanziario, gli artt. 98, 99 e 108 della *oktroyierte Verfassung* che, immodificati, nella costituzione riveduta corrisponderanno rispettivamente agli artt. 99, 100 e 109, si confronti E. HAHNDORFF, *Das Budgetrecht*, pp. 13-29.

[72] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 247, n. 1.

Dalla ricostruzione fatta da Rönne del senso complessivo delle disposizioni finanziarie contenute negli articoli 99, 100 e 109 della Costituzione del 1850, il diritto della rappresentanza popolare di autorizzare le imposte (*Steuerbewilligungsrecht*), diritto in cui Rönne peraltro individua «il limite costituzionale contro la tassazione arbitraria» praticata nella monarchia assoluta[73], risulta essere stato attribuito alle Camere prussiane solo «l i m i t a t a m e n t e»[74]. Con l'art. 109 infatti, oltre ad essere stato automaticamente rigettato il principio dello *Steuerverweigerungsrecht*, principio che ancora nella seconda edizione dello *Staatslexikon* il liberale dell'Assia Friedrich Murhard aveva definito come «il correlato necessario del diritto di autorizzare il prelievo delle imposte»[75], è stato anche stabilito, interpreta Rönne, che il consenso dei tre fattori della legislazione è necessario «solo per le imposte e tributi n u o v i e per l'elevazione di quelli già esistenti»; «le imposte e i tributi autorizzati per un periodo di tempo indeterminato e la cui autorizzazione non sia stata legata a condizioni di qualche tipo, invece, possono conti-

[73] *Ibidem*, p. 252.

[74] *Ibidem*, p. 253 (spaziato nel testo).

[75] MURHARD, voce *Budget* (1846), qui p. 694: «La determinazione del bilancio pubblico appartiene senza dubbio ai diritti più importanti e significativi nei loro risvolti pratici delle assemblee cetuali tedesche; si può addirittura affermare del tutto motivatamente che essa tra tutti i diritti ad esse spettanti occupa il posto più alto sia per l'origine e il fondamento di quel diritto, che per l'estensione, per il modo in cui viene esercitato o per il rapporto in cui si trova con gli altri oggetti dell'attività dei ceti. Il diritto di determinazione del bilancio è fondato sulla sua componente essenziale, il diritto di autorizzare le imposte, e sul suo necessario correlato, il diritto di rifiutare le imposte».
Friederich Wilhelm August Murhard (1779-1853), nativo di Kassel, fu matematico e poi giornalista e giuspubblicista liberale. Su di lui si veda la voce relativa nell'*ADB*, XXIII. L'alta considerazione di cui gode il diritto dei ceti di autorizzare e rifiutare le imposte presso l'assiano Murhard è senz'altro un riflesso della specifica costituzione finanziaria di epoca costituzionale del granducato dell'Assia. Qui la forza dei ceti riposava soprattutto, a differenza che in Prussia, su un diritto assolutamente illimitato, e incontestato fino al conflitto costituzionale del 1852, di autorizzare le imposte (cfr. K.H. FRIAUF, *Der Staatshaushaltsplan*, in part. pp. 175 e 236.

nuare a venir riscossi – secondo Rönne – finché non ne sia concordata l'abolizione tra le Camere e il governo». «Certo – riassume infine Rönne – il bilancio dello Stato deve essere concordato ogni anno di nuovo tra le Camere e il governo; ma la ulteriore riscossione delle imposte già fissate è indipendente dalla regolazione del bilancio»[76].

Dall'intrecciarsi delle determinazioni positive degli artt. 99 e 100 della Costituzione con quella dell'art. 109, le competenze delle Camere in materia fiscale risultano «quasi» ridotte, dice Rönne, a quelle precedentemente attribuite alla Dieta unificata[77]. Indubbio è ad ogni modo, secondo lui, che le stesse sono attualmente molto più ristrette rispetto alle competenze che il legislatore avrebbe voluto attribuire loro originariamente. La storia delle origini della Costituzione dimostra infatti, secondo Rönne, che con la determinazione dell'art. 109 il legislatore voleva solo garantire, in attesa della definitiva messa a punto della Costituzione, la continuità del flusso fiscale.

Nel ripercorrere la storia dell'art. 109 Rönne perviene addirittura alla certezza che esso era stato originariamente concepito come «determinazione transitoria». Le prime sette parole di quell'articolo si ritrovano non a caso tali e quali già nel progetto costituzionale del 20 maggio 1848 del governo liberale presieduto da Camphausen, dove avevano in realtà lo scopo di garantire il flusso delle imposte nel periodo che presumibilmente sarebbe trascorso in attesa della prima definizione costituzionale della legge di bilancio. Nel progetto costituzionale preparato dalla Commissione costituzionale dell'Assemblea nazionale, e cioè nella *Charte Waldeck*, questa determinazione era stata quindi fatta confluire, insieme ad altre disposizioni di natura evidentemente «transitoria», nel titolo della Costituzione che raccoglieva le Disposizioni generali (*allgemeine Bestimmungen*). Solo a partire dalla Costituzione concessa del 1848 queste disposizioni generali

[76] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 253 (spaziato nel testo).

[77] *Ibidem*, p. 254, n. 5 da p. 253.

furono divise in due gruppi e fatte rientrare sotto due diversi titoli della Costituzione: le disposizioni «transitorie» e quelle «generali». Proprio tra queste ultime venne accolta, erroneamente quindi secondo Rönne, anche la disposizione dell'ex articolo 108 della Costituzione concessa, ora art. 109[78].

Quale che sia stato però il carattere e lo scopo originario dell'art. 109, allo stato attuale, dice Rönne riassumendo, il quadro delle competenze della rappresentanza popolare prussiana in campo finanziario risulta constare dei seguenti quattro diritti:

«a. il diritto di autorizzare o rifiutare nuove imposte e quello di innalzare di livello o di modificare in genere imposte già esistenti non legate a limitazioni di tempo o a condizioni precise; b. il diritto di concordare annualmente la legge di bilancio; c. il diritto di dare o di rifiutare la giustificazione ad eventuali sfondamenti di bilancio; d. il diritto di esaminare il consuntivo annuale del bilancio e il diritto di dare o di rifiutare al governo la *décharge* dalla responsabilità per il suo operato»[79].

La coerente interpretazione e la sintesi di Rönne del senso complessivo delle disposizioni finanziarie della Costituzione del 1850, secondo cui la costituzione finanziaria della Prussia risultava caratterizzata dall'accostamento di un «limitato» diritto delle Camere di autorizzazione delle imposte e di un diritto invece «illimitato» di definizione della spesa pubblica, sarà, come si vedrà in seguito, tutt'altro che priva di risonanze ed effetti pratici sul corso della storia politico-costituzionale prussiana.

La teoria del diritto parlamentare di bilancio di Ludwig von Rönne, costituirà infatti il più valido, se non l'unico, punto

[78] *Ibidem*, p. 254, n. 5 da p. 253. Lo stesso punto di vista di Rönne fu sostenuto, nei dibattiti di revisione della Costituzione, da Alfred von Auerswald, ministro degli Interni nel 1848 (cfr. M. BOTZENHART, *Deutscher Parlamentarismus*, p. 750). Oggi, dice Botzenhart, il carattere originariamente 'transitorio' delle disposizioni fiscali dell'art. 109 non pare più essere oggetto di alcuna contestazione (cfr. *ibidem* e K.H. FRIAUF, *Der Staatshaushaltsplan*, p. 175).

[79] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 255.

di riferimento dottrinario della maggioranza parlamentare liberale prussiana durante la lotta da essa ingaggiata per la difesa del diritto parlamentare di bilancio durante il conflitto costituzionale del 1862-66[80].

[80] Alla sua teoria del diritto parlamentare di bilancio Rönne rimase fedele anche dopo la conclusione del conflitto costituzionale (1866); e ciò a differenza di altri uomini di scienza come Rudolf von Gneist che invece, nel suo *Gesetz und Budget* (1879) (dove, tra l'altro, a p. 167 si fa esplicito riferimento a Rönne), rinnegò implicitamente molte delle concezioni sostenute sul diritto di bilancio parlamentare negli anni 1862-1866 per abbracciare la teoria labandiana del *Budgetrecht*.

Capitolo quinto

Il diritto d'ordinanza e l'esercizio della potestà esecutiva

A partire dall'emanazione della Costituzione, che all'art. 62 aveva fissato la via ordinaria della legislazione, le leggi, «nel senso largo del termine», vengono a distinguersi per Rönne in: «a. leggi vere e proprie o leggi in senso stretto, b. ordinanze regie con forza provvisoria di legge (leggi concesse), e c. ordinanze attuative»[1].

Le prime sono quelle emanate con la collaborazione del monarca e delle Camere, e cioè in base all'art. 62 della Costituzione; le seconde quelle che il monarca può emanare «in via straordinaria» secondo l'art. 63 e destinate a decadere qualora non ottengano successivamente l'approvazione delle Camere; le terze, infine, quelle ordinanze che il monarca, in quanto titolare esclusivo della potestà esecutiva secondo l'art. 45 della Costituzione, è autorizzato ad emanare «in via ordinaria», senza l'approvazione delle Camere e vincolato esclusivamente alla controfirma ministeriale, al «solo» scopo di dare attuazione ad una proposizione di diritto già esistente[2].

La distinzione tra legge e ordinanza è propria e caratteristica della prassi giuridica e della dottrina di diritto pubblico dell'epoca costituzionale[3]. I due termini erano ancora usati

[1] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, pp. 42 e 61.

[2] L. VON RÖNNE, «Von dem Rechte des Königs, Verordnungen zu erlassen», *ibidem*, pp. 151-157, qui pp. 151-152.

[3] Nello Stato assoluto non era possibile, dice G. JELLINEK, distinguere la legge dall'ordinanza (cfr. *Gesetz und Verordnung*, pp. 107 e 113).

indifferentemente nell'*Allgemeines Landrecht*[4]. Progressivamente poi, tale distinzione, acquistò grande rilevanza non solo per la teoria di diritto pubblico ma anche per la politica costituzionale[5], essendo la sua problematica inscindibilmente connessa con quella della «differenziazione, delimitazione e sovra- o subordinazione» dei campi della legislazione e dell'attuazione[6].

Nella prassi giuridica prussiana, come ha affermato Rolf Grawert, le ordinanze (legali) costituirono la regola fino a quando non furono chiamati organi rappresentativi a dare il loro assenso. Da questo momento, le disposizioni generali emanate con l'autorizzazione di questi organi rappresentativi, furono dette sempre più spesso «leggi», mentre il termine di «ordinanza» restrinse progressivamente il suo campo di applicazione alle disposizioni del monarca o del suo governo

[4] Cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, pp. 79-81. Cfr. inoltre W. EBEL, *Die Geschichte der Gesetzgebung*, secondo il quale: «Le costituzioni hanno prodotto il concetto di legge in senso formale, emanate in conformità alla Costituzione come atto di volontà normativo dello Stato. Come concetto parimenti formale e complementare si è quindi aggiunto ad esso quello alquanto cangiante dell'ordinanza» (p. 89).

[5] R. GRAWERT, voce *Gesetz*, colloca Rotteck tra quei giuristi in cui «la concettualità teorico-sistematica giusnaturalista» resta separata «dall'esperienza politica pratica» (p. 910) e invece Welcker e Mohl tra coloro nei quali «il concetto di legge da concetto ordinatorio di un sistema teorico diviene concetto giuridico-costituzionale politicamente rilevante» (p. 914) e funzionale ad una affermazione del ruolo subordinato del diritto di ordinanza del monarca rispetto alla legge.

[6] E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, p. 130. Dietro alla problematica del rapporto tra legge e ordinanza «stava in ultima analisi – afferma Böckenförde – la questione del rapporto tra Stato e società come tema fondamentale e dominante delle lotte costituzionali del secolo». Queste lotte si ebbero essenzialmente «per la partecipazione alla legislazione come anche per la delimitazione e il controllo dell'amministrazione monarchico-burocratica proprio attraverso questa legislazione. Contenuto ed estensione del concetto di legge denotavano perciò la misura in cui la società era riuscita a conquistare lo Stato e in cui poteva dirigerlo» (*ibidem*, pp. 130-131). Con i concetti di legge e di potere legislativo, di legge e ordinanza, si decideva perciò il rapporto giuridico in cui dovevano stare lo Stato (monarchico) e la società (civile); qui aveva «il suo luogo giuridico il perseguito compromesso o l'equilibrio tra monarchia e sovranità popolare» (*ibidem*, p. 131).

libere dall'approvazione degli organi rappresentativi[7]. Il passaggio ad una comprensione del concetto di «legge» di tipo nuovo si ebbe proprio con la Costituzione prussiana del 1850[8]. Con essa l'assenso degli organi rappresentativi divenne «condizione di efficacia» e «fondamento di validità» delle leggi[9].

Rönne sovraordina, come del resto avviene in tutto il diritto pubblico liberale, la legge all'ordinanza. L'ordinanza emanata «in via ordinaria» dal monarca come «efflusso» del suo potere esecutivo può avere per Rönne «s o l o lo scopo di dare e assicurare piena attuazione ad una proposizione giuridica esistente», può cioè essere solo «attuativa» di una legge già vigente e «non deve mai invadere il campo vero e proprio del potere legislativo»[10].

Nello specifico capitolo che Rönne dedica al diritto del monarca di emettere ordinanze[11], lo spazio da lui dedicato alle ordinanze emanate «in via ordinaria» in conformità all'art. 45, è sensibilmente inferiore rispetto a quello dedicato alle ordinanze emesse «in via straordinaria» sulla base dell'art. 63. L'impegno profuso da Rönne nell'affrontare queste ultime è evidentemente proporzionale alla rilevanza e alla crucialità della problematica all'interno del contemporaneo dibattito scientifico prussiano e tedesco in generale[12].

[7] Cfr. R. GRAWERT, voce *Gesetz*, p. 907.

[8] *Ibidem*, p. 908. Secondo G. Jellinek, il fatto che le costituzioni sorte sull'onda dei movimenti politico-sociali quarantotteschi e tra queste per prima la Costituzione prussiana del 1850, contengano un ben definito concetto di legge formale, era dovuto anzitutto all'influsso esercitato su di esse dalla Costituzione belga del 1831 (cfr. G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, pp. 116-7).

[9] R. GRAWERT, voce *Gesetz*, p. 908. Nel medesimo senso cfr. G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, p. 117.

[10] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 61 (spaziato nostro).

[11] Cit. sopra alla n. 2 di questo stesso capitolo.

[12] Tra coloro che già si sarebbero espressi sull'intima «inconciliabilità dell'*Oktroyierungsrecht* con l'essenza della monarchia costituzionale», Ludwig von Rönne cita Karl von Rotteck (cfr. *Das Staatsrecht*, I, p. 153, n. 1) e in particolare la sua voce *Charte* nello *Staatslexikon* (1846). Nella

Già durante i dibattiti sulla revisione della Costituzione era risultato chiaro come il *Notverordnungsrecht* del monarca, proprio in quanto potenziale leva per la sospensione di singole determinazioni costituzionali, fosse considerato una mina vagante che minacciava di scardinare, qualora le forze monarchico-governative si fossero risolte a servirsene in modo indiscriminato, l'intero edificio costituzionale dello Stato.

Verso la metà degli anni '50, poi, il problema era stato riportato alla ribalta dal Dr. Alexander von Daniels, un consulente legale della Corona (*Kronsyndikus*) della Prima camera prussiana[13], che aveva cominciato ad erodere dottrinariamente la differenza tra ordinanze straordinarie e leggi ordinarie. Von Daniels infatti, con l'argomento che la mancata approvazione retroattiva di un'ordinanza straordinaria da parte delle Camere non portava necessariamente al suo immediato decadimento, aveva infatti già tentato di affermare surrettiziamente, secondo Rönne, che le ordinanze concesse erano «equiparabili» alle «vere leggi»[14].

L'interpretazione di Rönne dell'art. 63 è dominata, come si è già visto, dall'esigenza di valorizzare e di esplicitare le conseguenze pratiche dell'aggiunta apportata all'art. 63 rispetto all'art. 105 della Costituzione concessa[15], aggiunta che ne aveva modificato sostanzialmente la complessiva configurazione e la portata.

voce di Rotteck trovò ampia trattazione e commento l'art. 14 della Costituzione francese del 1814, il prototipo del diritto straordinario di ordinanza del monarca in epoca costituzionale.

[13] Alexander Edler von Daniels (1800-1868), fu, oltre che parlamentare prussiano, professore di diritto a Berlino e membro dell'*Obertribunal*. Dapprima deputato all'Assemblea nazionale nel 1848, entrò successivamente a far parte della Prima camera, dove divenne, secondo l'autore della relativa voce biografica nell'*ADB* (IV, 1876, pp. 734-5) E. ULLMANN, un solido «sostegno dei conservatori». Dal 1854 ricoprì anche la carica di *Kronsyndicus* (cfr. C.H. ULE, *Ueber preussische Kronsyndizi*, p. 387). Sui *Kronsyndici* prussiani, oltre al già cit. Ule (cfr. sopra al capitolo I 3, p. 97, n. 27) cfr. anche R. VON BITTER, *Handwörterbuch der preussischen Verwaltung*, I, p. 1012.

[14] Cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 158, n. 3 da p. 157.

[15] Cfr. sopra cap. I 4, pp. 128 ss.

Per Rönne le ordinanze straordinarie, quelle che il monarca è autorizzato ad emanare, in presenza di uno «stato d'eccezione»[16] e nel rispetto di certe forme «senza [tuttavia] entrare in contrasto con la Costituzione», ordinanze che in quanto tali possono anche investire materie rientranti di norma tra gli oggetti della legislazione ordinaria, sono da intendersi correttamente solo, per l'appunto, come un'«eccezione»[17]. L'*exceptionelles Recht* costituito dal diritto straordinario di ordinanza deve cioè rappresentare l'eccezione da cui peraltro trae ulteriore conferma la «regola» per cui «tutto ciò che deve avere validità di legge deve essere il prodotto dell'effettiva concordanza tra i tre fattori della legislazione (art. 62)»[18].

Proprio dalla determinazione che l'ordinanza non deve contravvenire in alcun modo al dettato della Costituzione, Rönne vede scaturire una forte limitazione del campo di applicazione dell'ordinanza straordinaria, limitazione che a prima vista parrebbe non sussistere. «Il diritto di ordinanza – dice Rönne – può essere esercitato solo nei casi in cui la Costituzione stessa non abbia espressamente previsto la via della legislazione». Di questi casi si tratta, per Rönne, laddove la Costituzione rimanda 1. in genere alla «legge» o a «determinazioni di legge», 2. a «leggi... per lo più di natura organica» non ancora emanate, oppure, 3. allorché la Costituzione prescrive che su una determinata materia si può ordinare solo attraverso la «via della legislazione»[19].

L'elenco, estremamente dettagliato, stilato da Rönne delle materie su cui la Costituzione aveva posto un *Gesetzesvorbehalt*, una riserva di legge, e su cui quindi il monarca non

[16] Sulla problematica dello «stato d'eccezione» in Prussia e in Germania in genere sino al 1848 e successivamente, come anche sul dibattito interno al campo liberale in merito, cfr. H. BOLDT, *Rechtsstaat und Ausnahmezustand*, pp. 50-73 e pp. 94 ss.

[17] Rönne parla anche di «exceptionelles Recht» (L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 153).

[18] Così L. VON RÖNNE, *ibidem*, p. 156, n. 3 e p. 158, n. 3 da p. 157.

[19] *Ibidem*.

poteva 'costituzionalmente' emettere ordinanze, risultava in questo modo sorprendentemente vasto[20].

Tra le materie in cui il monarca non può costituzionalmente inserirsi con il suo potere straordinario di ordinanza rientrano ovviamente a pieno titolo le determinazioni sui nuovi poteri costituzionali delle Camere in campo finanziario. Che l'articolo 63 non sia applicabile al titolo «Delle Finanze» della Costituzione emerge con tutta evidenza, secondo Rönne, da «tutto lo spirito della Costituzione».

«L'idea da cui essa è scaturita e la natura della cosa stessa – afferma Rönne – richiedono che in ciò il diritto delle Camere sia assoluto. Una limitazione del potere delle Camere nell'esercizio dei loro diritti in materia di amministrazione finanziaria dello Stato attraverso l'emanazione di *Oktroyierungen* da parte del governo, avrebbe l'effetto di rendere inefficace qualsiasi partecipazione delle Camere all'esercizio della potestà finanziaria e del tutto illusorio il loro diritto di autorizzazione delle imposte, per quanto di esso è rimasto ancora nella Costituzione»[21].

Dal trattato di Rönne, una grande opera di sistemazione e interpretazione storico-critica del diritto costituzionale prussiano vigente che costituzionalisti odierni come Böckenförde, giudicando da un punto di vista strettamente interno alla scienza giuridica, hanno erroneamente ritenuto di poter definire di mera «raccolta e compilazione»[22], il «diritto monar-

[20] Tra gli articoli della prima serie rientrano secondo Rönne gli artt. 3, 4, 5, 8, 9, 29, 30, 31, 33, 35, 36, 37, 47, 50, 69, 85, 86, 87, 90, 107, 102; tra quelli della seconda serie invece gli artt. 17, 19, 26, 40, 41, 42, 61, 72, 89, 94, 95, 104, 105, 11, 113, 116; nella terza categoria rientrano infine gli artt. 27, 30, 31, gli articoli cioè sull'introduzione di limitazioni della libertà di stampa e del diritto di associazione e sull'istituzione di tribunali speciali (*ibidem*, p. 155, n. 1).

[21] *Ibidem*, p. 156, n. 1.

[22] E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, p. 205. Il severo giudizio espresso dall'autore si riferisce tuttavia essenzialmente al modesto contributo dato da Rönne all'ulteriore sviluppo della teoria delle funzioni dello Stato, alla definizione, delimitazione e differenziazione dei concetti di legislativo ed esecutivo, di legge ed ordinanza. A p. 22 dello stesso lavoro si riconosce peraltro la portata effettiva dell'opera

chico straordinario di ordinanza» emergeva con un ambito di utilizzazione notevolmente ristretto ed estremamente limitato nella sua potenziale valenza applicativa. Le sole *Oktroyierungen* che Rönne ritiene compatibili con il dettato costituzionale, sono quelle che potrebbero venir emanate sulla base della legge del 4 giugno 1851 sullo «stato d'assedio»[23]. Solo la dichiarazione dello «stato d'assedio», di cui si parlava all'art. 111 della Costituzione, ammetteva infatti esplicitamente la possibilità, «in caso di guerra o di rivolta oppure in presenza di estremo pericolo per la sicurezza dello Stato», di sospendere alcuni articoli della Costituzione, articoli che sancivano per la precisione i diritti di libertà dei cittadini[24].

Quello stesso diritto di ordinanza straordinaria che oggi Ernst Rudolf Huber enumera senza esitazioni fra i diritti di prerogativa regia[25], e che Rudolf Smend da parte sua aveva visto come il precipitato per eccellenza della dominanza del

di Rönne convenendo sul fatto che le posizioni sostenute da Rönne nell'interpretare l'art. 62 della Costituzione rappresentarono in effetti un'«opinione a lungo dominante».

23 Cfr. H. BOLDT, *Rechtsstaat und Ausnahmezustand*, pp. 258-262 (per il testo della legge del 1851) e pp. 60-73.

24 Secondo l'articolo 111 infatti, in caso di dichiarazione dello stato d'assedio potevano venir sospesi i seguenti articoli costituzionali: 5, 6, 7, 27, 28, 29, 30, 36.

25 Cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 13-16 («Der Konstitutionalismus und die Prärogative der Krone»), e inoltre pp. 16-18 («Der Konstitutionalismus und das System der existentiellen Vorbehalte»); in part. cfr. quanto affermato a p. 13 («Particolarmente importanti erano infine i poteri eccezionali che la Costituzione riservava al monarca. Egli aveva un diritto straordinario d'ordinanza...») e a p. 17 («Numerose riserve esistenziali [*existentielle Vorbehalte*] sottraevano, in forza di una concordata deviazione dalla regola, determinati diritti tradizionali del monarca e determinate istituzioni precostituzionali alla concorrenza costituzionale della rappresentanza popolare, creando così l'ambito della prerogativa regia. La riserva esistenziale era accolta per lo più esplicitamente nella Costituzione: così il diritto dell'esecutivo a sciogliere il parlamento, ad emanare ordinanze d'emergenza, a proclamare lo stato d'assedio, ad assumere il comando dell'esercito, a decidere su guerra e pace»).

principio monarchico nella Costituzione prussiana[26], non rientrava assolutamente per Rönne tra i diritti di prerogativa regia. Tra questi ultimi, i «diritti riservati del principe che non sottostanno direttamente alla concorrenza della rappresentanza popolare (*jura reservata principis*)», Rönne fa rientrare infatti solo

«il cosiddetto potere di rappresentanza, la scelta dei ministri e l'occupazione degli uffici pubblici, gli elevamenti di rango, il conferimento di titoli, dignità e onorificenze, il diritto di grazia, il diritto di dichiarare la guerra e di concludere la pace, il diritto di convocare, aggiornare e sciogliere la dieta»[27].

Sulle motivazioni e le conseguenze della non inclusione da parte di Rönne del diritto straordinario di ordinanza tra i diritti di prerogativa regia, è difficile equivocare. Questa esclusione andava evidentemente nella stessa direzione dell'opera di devitalizzazione e sterilizzazione compiuta da Rönne del principio monarchico. Quella, come questa, rappresentano infatti il prodotto di un accurato lavoro di differenziazione interna e di accertamento dell'effettivo contenuto giuridico-positivo di due formule, principio monarchico e prerogativa regia, di cui si faceva largo uso nella dottrina conservatrice di diritto pubblico. Da parte di quest'ultima le stesse erano considerate praticamente come interscambiabili[28], e il più delle volte per loro tramite si era riusciti a far rientrare dalla finestra ciò che con l'emanazione della Costituzione era stato cacciato dalla porta, e cioè una base ed una legittimazione giuridico-positiva ad un esercizio di fatto ar-

[26] R. SMEND, *Die Preussische Verfassungsurkunde*, p. 84: «La Costituzione prussiana condivide con la *Charte* del 1814 la superiore posizione di principio del monarca e il diritto straordinario di ordinanza che, ad una comparazione dogmatica della posizione giuridica del monarca prussiano con quella del monarca belga, appare come la differenza più appariscente».

[27] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 139.

[28] Cfr. ad esempio le affermazioni fatte da J.F. STAHL, *Das monarchische Prinzip*, p. 14: «Secondo il principio monarchico al principe non pertiene solo l'esecuzione delle leggi e l'emanazione delle ordinanze a ciò necessarie, a cui invece lo limita il costituzionalismo; al principe pertiene invece anche, in via esclusiva, tutta la sfera dell'amministrazione».

bitrario del potere monarchico. Solo attraverso la decisa affermazione della natura dottrinaria del principio monarchico, e con ciò della sua irrilevanza politico-pratica da un lato, e la riduzione al minimo della serie dei diritti monarchici facenti capo alla prerogativa regia dall'altro[29], Rönne riesce a rompere e a dissolvere quel gioco di reciproco rimando tra prerogativa regia e principio monarchico così caratteristico della dottrina conservatrice di diritto pubblico.

Anche alla trattazione analitica degli altri diritti attribuiti al monarca dall'art. 45 in quanto titolare 'in via esclusiva' della potestà esecutiva, Rönne si accinge con intento tutt'altro che meramente descrittivo e 'compilatorio', come invece vorrebbe Böckenförde[30]. La sua esposizione segue piuttosto costantemente il filo rosso delle «limitazioni giuridiche» cui il monarca è soggetto nell'esercizio di quella potestà[31].

L'attività esecutiva del monarca costituzionale, lungi dal poter venir intesa come *vis absoluta*, trova una prima e fondamentale «limitazione formale», dice Rönne, nell'art. 44 della Costituzione, dove si affermava che ogni atto di governo del monarca necessita, per essere valido, della controfirma di un ministro[32].

L'esercizio della potestà esecutiva non si esaurisce, secondo Rönne, nella «funzione meccanica» di dare attuazione alle leggi. Tale potestà, intesa «in senso ampio», comprende infatti quattro diritti, definibili in termini generali come:

[29] Un'altra assenza significativa nell'elenco stilato da Rönne dei diritti di prerogativa regia (cfr. sopra p. 150), oltre a quella appena sottolineata del diritto straordinario d'ordinanza, è quella del diritto di dichiarare lo stato d'assedio. A questo proposito è interessante richiamare l'attenzione su come sempre E.R. HUBER, nella sua *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, faccia invece rientrare anche questo diritto, al pari di quello straordinario di ordinanza, tra i diritti di prerogativa regia (cfr. *ibidem*, p. 17).

[30] Cfr. quanto si è detto sopra a p. 148.

[31] L. VON RÖNNE, «Von der vollziehende Gewalt», in *Das Staatsrecht*, I, pp. 170-182, qui p. 171.

[32] *Ibidem*. Per il testo completo dell'art. 44 si rinvia al cap. I 3, p. 92, n. 10.

«a. il diritto di sovrintendenza su tutte le parti dell'amministrazione statale; b. il diritto di prendere tutti quei provvedimenti materiali necessari a dare attuazione alle leggi; c. il diritto di esigere l'osservanza delle leggi e delle disposizioni governative; d. la facoltà di dispensare in determinati casi dall'applicazione delle prescrizioni di legge e dall'osservanza delle disposizioni governative»[33].

Fra questi quattro diritti spettanti al monarca in quanto titolare della potestà esecutiva, era indubbiamente il secondo ad avere una rilevanza pratica più immediata per la concreta organizzazione costituzionale dello Stato prussiano e in particolare per il rapporto che, dal punto di vista del diritto pubblico liberale, il monarca costituzionale doveva intrattenere con l'amministrazione dello Stato da un lato e con il governo dall'altro. È infatti dal diritto monarchico «a prendere i provvedimenti necessari a dare attuazione alle leggi» che Rönne vede scaturire, tanto il diritto del monarca a formare il governo, e cioè a nominare e licenziare i ministri, su cui torneremo fra poco, quanto la sua *Organisationsgewalt*[34].

[33] *Ibidem*, p. 170.

[34] *Ibidem*, I, pp. 174-176. Secondo E.-W. BÖCKENFÖRDE, voce *Organ*, p. 579, il concetto di *Organisationsgewalt* è stato coniato dal giuspubblicista tedesco Romeo Maurenbrecher, cui peraltro Rönne non manca di fare molto spesso riferimento. Questa voce di Böckenförde costituisce un'eccellente guida per penetrare nella storia del concetto di organizzazione e riuscire così a comprendere le tappe attraverso cui esso, a partire dalla fine del '700 e dai primi dell'800, si è imposto come concetto tecnico-specialistico del linguaggio giuridico e legislativo. In Prussia, in particolare, il termine *Organisation* si è diffuso in questi ambiti parallelamente all'avanzare del processo di riorganizzazione dell'amministrazione agli inizi dell'800. Nei documenti ufficiali di questo periodo il termine *Organisation* si incontra in una duplice accezione: per indicare la struttura interna, le competenze e l'ordinamento dell'attività delle singole autorità amministrative, da un lato, ma anche per indicare la ristrutturazione, avviata proprio allora, di tutta la struttura amministrativa e dell'ordinamento dello Stato nel suo complesso, dall'altro (*ibidem*, pp. 575-76). Sul concetto di organizzazione nelle odierne scienze giuridiche tedesche, sulla sua duplicità di significato, in quanto rinviante contemporaneamente ad un'«azione» e ad uno «stato», denotante cioè rispettivamente il modo in cui l'amministrazione realizza se stessa e la forma esteriore in cui essa si presenta, cfr. W. KREBS, *Verwaltungsorganisation*, in part. 568-69.

Il «potere di organizzazione»[35] corrisponde per Rönne al «diritto di istituire autorità amministrative, di definire il loro ambito di competenza sia geograficamente che per materie, la loro sede, e il loro regolamento»[36]. Nell'esercizio di questo potere il monarca trova i suoi limiti costituzionali anzitutto nell'articolo 96. Da quest'ultimo, che aveva lo scopo precipuo di tutelare l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario da intromissioni dell'esecutivo, e che prescriveva espressamente che «la competenza dei tribunali e delle autorità amministrative viene definita per legge», si ricava per Rönne una prima limitazione del potere monarchico di organizzazione. «Il monarca non può segnare da solo, senza la collaborazione delle Camere – dice Rönne – il confine tra l'attività delle autorità amministrative e quella dei tribunali»[37].

Una seconda limitazione sostanziale del potere di organizzazione del monarca si ricava inoltre per Rönne dall'art. 99 della Costituzione. Nell'esercizio di questo potere il monarca è infatti «vincolato alla collaborazione delle Camere ogni-

[35] La configurazione esteriore dell'amministrazione prussiana intorno alla metà del secolo poggiava ancora essenzialmente sulle riforme avviate nel 1808 da Stein e Hardenberg. Queste riforme avevano proceduto ad una riorganizzazione tanto delle massime autorità e delle sfere più alte dell'amministrazione dello Stato (cfr. in merito quanto già detto sopra al cap. I 1, n. 46), quanto dei livelli medio e basso della stessa. Nel 1815 il territorio dello Stato prussiano era stato diviso in province (*Provinzen*), le province a loro volta in distretti governativi (*Regierungsbezirke*), e questi ultimi, a loro volta infine, in circoscrizioni (*Kreise*). Al vertice delle province erano gli *Oberpräsidenten*, al vertice dei distretti gli organi collegiali delle *Regierungen*, e al vertice delle circoscrizioni i *Landräte*, che erano immediatamente subordinati alle *Regierungen*. Per un quadro generale dell'organizzazione dell'amministrazione prussiana si veda R. VON BITTER, *Behördenorganisation*; C. BORNHAK, voce *Preußen*, B: *Behördenorganisation*; F.-L. KNEMEYER, *Regierungs und Verwaltungsreformen*, pp. 83 ss.; G.-Ch. VON UNRUH, *Die Veränderungen*, in part. pp. 455-469.

[36] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 174.

[37] *Ibidem*, p. 175, n. 1. Sulla configurazione storica assunta in Prussia dal rapporto tra giustizia e amministrazione si tornerà più diffusamente nella Parte seconda di questo lavoro.

qualvolta si renda necessario l'impiego di mezzi finanziari superiori a quelli autorizzati nella legge di bilancio»[38].

L'affermazione di Rönne per cui tanto l'*Organisationsgewalt* in senso stretto, come anche il potere del monarca di nominare i funzionari statali, trovano un limite nelle previsioni di spesa contenute nella legge di bilancio approvata dalle Camere[39], non era certo del tutto nuova all'interno del diritto pubblico costituzionale tedesco. Già nella voce *Budget* della seconda edizione dello *Staatslexikon* compilata da Friedrich Murhard era stato rilevato come

«l'indagine sul bilancio dello Stato... viene ad acquistare un interesse pratico molto alto in relazione a tutto l'organismo dell'amministrazione statale, soprattutto nel caso in cui esso non sia ancora ordinato in modo stabile e il compito dei ceti sia anzitutto quello di verificare la necessità o l'utilità delle spese da sostenere...»[40].

Durante gli anni cinquanta dell'Ottocento tuttavia, la questione dell'eventualità che le Camere facessero leva sul loro diritto parlamentare di bilancio per intervenire, indirettamente ma limitandolo molto concretamente, sul potere di organizzazione monarchico-governativo, era attuale in Prussia, ancora, quasi solo dal punto di vista teorico-dottrinario. Nella terza edizione del suo *Verfassungsrecht* (1869) Rönne, nel riproporre inalterato il suo punto di vista in merito, dirà di voler così semplicemente controbattere prese di posizione assai discutibili di esponenti del governo. Da parte di questi ultimi sarebbe stato infatti affermato a più riprese, sulla scia della teoria del conservatore Stahl (che come abbiamo visto faceva discendere il diritto del monarca ad ordinare su «tutta la sfera dell'amministrazione» dal principio monarchico[41]), che l'*Organisationsgewalt* rientrava a pieno

[38] *Ibidem*.

[39] *Ibidem*.

[40] Così MURHARD, voce *Budget* (1846), p. 700.

[41] Per la dichiarazione di F.J. Stahl in questo senso cfr. sopra alla nota n. 28.

titolo nella sfera dei diritti di prerogativa regia[42], e che quindi in nessun caso il suo esercizio avrebbe potuto trovare limiti nel consenso delle Camere[43].

La posizione di Rönne, per il quale si doveva escludere che dopo l'emanazione della Costituzione il potere monarchico di organizzazione potesse continuare ad essere considerato una zona franca in cui il monarca godeva ancora della stessa pienezza di poteri detenuta in materia nel periodo precostituzionale, non era allora, e non costituirà mai per tutta la durata della monarchia costituzionale prussiana, un'ovvietà. Il tema dei rapporti tra diritto parlamentare di bilancio e diritto monarchico di organizzazione dell'amministrazione costituì infatti, come ben si evince dal lavoro di Rudolf von Gneist su *Gesetz und Budget*, uno dei problemi centrali del dibattito giuridico-costituzionale ottocentesco.

Dal medesimo diritto di prendere i provvedimenti necessari a dare attuazione alle leggi deriva al monarca, oltre che il diritto di nomina di tutti i funzionari statali[44] anche «il diritto di nomina e licenziamento dei ministri»[45]. Il diritto del

[42] Cfr. L. VON RÖNNE, «Von der vollziehende Gewalt», in *Das Staatsrecht*, I 1 (1869), p. 224, n. 5.

[43] Il tema specifico della prerogativa regia è forse quello rispetto a cui si può più agevolmente dimostrare come una forte linea di continuità unisca l'odierno dibattito sul costituzionalismo che da quasi trent'anni divide il campo degli storici e dei giuristi costituzionali tedeschi, e il dibattito ottocentesco sul contenuto e i limiti del potere del monarca costituzionale. Le posizioni ad esempio di E.R. Huber si rivelano, ad un'analisi attenta, perfettamente sovrapponibili a quelle sostenute dai conservatori prussiani ottocenteschi. Huber, che come abbiamo già avuto l'occasione di mettere in evidenza, colloca a pieno titolo tra i diritti di prerogativa regia sia il diritto straordinario di ordinanza (cfr. quanto già detto sopra alla n. 25), sia il diritto di dichiarare lo stato d'assedio (cfr. pure sopra, alla n. 29) pone pure il potere monarchico di organizzare l'amministrazione, insieme al comando e alla amministrazione dell'esercito, tra quegli ambiti della vita statale che, non ricadendo sotto un'esplicita riserva di legge, devono per contro necessariamente rientrare nell'ambito della prerogativa regia (cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 60).

[44] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 176.

[45] *Ibidem*, p. 175.

monarca di nominare i ministri, diritto che, sancito nell'art. 45 della Costituzione, «discende logicamente [*versteht sich von selbst*] dai principi del diritto pubblico monarchico-costituzionale» e dal «principio monarchico», trova, dice Rönne, la sua «limitazione» nell'art. 61[46].

L'art. 61 cui Rönne fa riferimento, era quello che aveva 'regolato' la questione della responsabilità ministeriale, stabilendo che

«i ministri possono essere posti in stato d'accusa, su decisione di una Camera, per i reati di violazione della Costituzione [*Verfassungsverletzung*], corruzione e tradimento. Su tali accuse decide il massimo tribunale della monarchia a senati unificati. Fin quando continueranno ad esistere due tribunali supremi[47], essi si riuniscono insieme a questo scopo. Determinazioni più precise sui casi di responsabilità, sulla procedura e sulle pene, sono riservate ad una legge particolare».

Il tipo di responsabilità ministeriale di cui si parla nella Costituzione prussiana, spiega Rönne, è «solo in parte» di

46 *Ibidem*, p. 175, n. 4.

47 Al tempo dell'emanazione della Costituzione esistevano infatti in Prussia due tribunali supremi, il *Geheimes Obertribunal* e il *Revisions- und Kassationshof*, entrambi con sede a Berlino. Il primo rappresentava la massima istanza giudiziaria per quelle parti del paese in cui vigeva l'*Allgemeine Gerichts-Ordnung*, e cioè per le province di Brandeburgo, Pomerania (con esclusione di Neuvorpommern e Rügen), Prussia, Slesia, Posnania, Sassonia, Vestfalia e per le circoscrizioni di Duisburg e Rees nel distretto governativo di Düsseldorf. Il secondo, istituito con ordinanza del 21 giugno 1819 estendeva la sua competenza sulla Provincia Renana, con esclusione di Rees e Duisburg, e, inoltre, sul distretto del tribunale d'appello di Colonia e su quello del senato giudiziario di Ehrenbreitstein. Già l'ordinanza del 2 gennaio 1849, di riorganizzazione di tutto il settore dell'amministrazione giudiziaria, aveva ordinato l'unificazione dei due tribunali in un solo *Obertribunal* (cfr. sopra cap. I 1, p. 62, n. 67), riservando ad una futura legge il compito di attuare questa disposizione. La necessità di pervenire ad un unico tribunale massimo per tutta la Prussia era stata quindi riaffermata dall'art. 92 della Costituzione. Il dettato di questo articolo trovò attuazione con la legge del 17 marzo 1852, legge che fuse le due corti giudiziarie sotto la denominazione di *Obertribunal* (cfr. in merito L. VON RÖNNE, «Von der richterliche Gewalt», in *Das Staatsrecht*, I, pp. 196-7, n. 4, e inoltre, tra la letteratura più recente, E. SCHMIDT, *Rechtsentwicklung*, pp. 41 e 47).

natura «politica»[48]. E in effetti, quand'anche la legge promessa nell'art. 61 fosse stata emanata e fossero stati finalmente specificati per legge i casi nei quali si poteva procedere all'incriminazione dei ministri, la procedura da seguire, nonché le pene da infliggere, e quand'anche il tribunale competente fosse riuscito a provare l'effettiva colpevolezza del ministro incriminato, da ciò non sarebbe comunque derivato automaticamente l'obbligo del ministro a rassegnare le dimissioni dal suo incarico. La responsabilità ministeriale enunciata in linea di principio nell'art. 44 della Costituzione[49], e su cui l'art. 61 aveva promesso una legge che ne regolasse la concreta attuazione, era perciò, a ben vedere, di natura eminentemente ed esclusivamente giuridica. Non di responsabilità politica nel senso appena detto, né solo di responsabilità morale di fronte all'opinione pubblica o di responsabilità parlamentare (per cui i ministri sono tenuti a presentarsi di fronte al parlamento per rispondere dei loro atti), si trattava nella Costituzione prussiana. In questione era piuttosto una responsabilità giuridica e in particolare di diritto penale.

«Lo scopo di questo istituto – sente l'esigenza di precisare Rönne, tentando di dissipare la 'confusione' allora esistente sul significato dell'espressione 'responsabilità ministeriale', che peraltro persisterà ben oltre il 1866[50] – è eminentemente quello di rendere possibile che i ministri, che hanno violato la Costituzione e i diritti costituzionali, possano essere posti in stato d'accusa dagli organi del popolo di fronte ad un

[48] L. von Rönne, «Von der Verantwortlichkeit der Minister und dem Rechte der Kammern zur Minister-Anklage», in *Das Staatsrecht*, I, pp. 626-631, qui 628.

[49] Cfr. sopra p. 92, n. 10.

[50] Secondo A. Samuely, *Das Princip der Ministerverantwortlichkeit* (1869), la terminologia «estremamente vaga» che solitamente si incontrava nelle trattazioni scientifiche della teoria della responsabilità ministeriale, era, nella sua variegata molteplicità, lo specchio fedele dell'oscurità in cui era avvolto il concetto stesso. «Si parla di responsabilità morale, parlamentare, giuridica, politica, speciale, di diritto penale, giudiziaria, dei ministri – diceva Samuely – e si usano le stesse espressioni in un senso del tutto diverso» (p. 3).

tribunale indipendente»[51]. La responsabilità giuridica dei ministri, afferma Rönne, lungi dal dover essere considerata come compatibile esclusivamente con una «monarchia costruita secondo il principio della rappresentanza popolare», è invece del tutto conciliabile «anche con la natura di quella monarchia che poggia sul principio della legittimità»[52].

Che nel diritto pubblico liberale dell'epoca costituzionale il principio della responsabilità ministeriale potesse convivere con il riconoscimento del principio monarchico, senza per questo dar vita ad «una forte contraddizione interna nella concezione liberale»[53], non deve affatto sorprendere. Basti pensare a come, nello stesso Rönne, alla persistenza terminologica della formula del principio monarchico corrispondesse poi di fatto una sua palese sterilità dal punto di vista delle conseguenze sulla concreta organizzazione costituzionale dello Stato, e a come, d'altra parte, la responsabilità ministeriale prefigurata nella Costituzione fosse oggettivamente al riparo dal poter essere interpretata o usata, qualora attuata, come strumento per la parlamentarizzazione *tout court* dello Stato[54]. Coerentemente con ciò, del resto, nella

[51] Cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 629.

[52] *Ibidem*, p. 629, n. 2. Sul rapporto tra responsabilità ministeriale e forma parlamentare o «non-parlamentare» di governo nell'800 europeo, cfr. le interessanti considerazioni fatte da G. JELLINEK, *Ausgewählte Schriften und Reden*, II, pp. 278-287. Sul problema cfr. inoltre K. VON BEYME, *Das parlamentarische System*, p. 43.

[53] Cfr. E. HAHN, *Ministerial Responsability*, p. 3. Anche in Hahn, a conferma del persistere di quella confusione di cui parlava già Samuely nel 1869 (cfr. sopra n. 50), responsabilità politica e parlamentare sono usate come sinonimi (cfr. ad esempio *ibidem*: «political or parliamentary responsability») a dispetto del differente significato dei due termini nella dottrina di diritto pubblico del tempo. La tesi di Hahn, per cui solo con Bismarck la questione della responsabilità ministeriale si rivelerà agli occhi dei liberali come politica e non giuridica, sottovaluta indubbiamente, e a nostro avviso eccessivamente, la coscienza che i liberali ebbero sempre dell'intrinseca politicità e crucialità della questione. Di ciò non poterono del resto fare a meno di convincersi al più tardi dopo il conflitto tra parlamento e governo insorto proprio su questa questione nel 1830 nell'Elettorato dell'Assia.

[54] Sulla responsabilità «politica» dei ministri come «caratteristica di-

dottrina liberale di diritto pubblico, e in Rönne in particolare, il principio della responsabilità ministeriale è visto non in opposizione ma come contraltare dell'«inviolabilità», o per dirla in termini politici, dell'«irresponsabilità» del monarca. Essa rappresenta, dice Rönne, una delle tre «garanzie della Costituzione» (oltre alla determinazione costituzionale che prevede il giuramento alla Costituzione da parte del monarca[55] e a quella dove si specifica la procedura speciale da seguire nella modifica della Costituzione)[56], nel caso in cui il governo oltrepassi illegalmente i limiti da essa postigli nell'esercizio dei suoi poteri[57]. La responsabilità giuridica dei ministri prevista dall'art. 61 rappresenta anzi, dice Rönne, «la garanzia più importante per il mantenimento di una condizione di diritto conforme alla Costituzione», e l'«attuazione di quella responsabilità rappresenta perciò la pietra fondante [*Schlußstein*] della Costituzione»[58].

Sgombrato il campo dai dubbi sulla coerenza e la conciliabilità dell'istituto della responsabilità ministeriale, quale prefigurato dall'art. 61 della Costituzione prussiana, con il principio monarchico, restava però pur sempre, come dato di fatto, la permanente mancata attuazione di quell'articolo.

Della legge di attuazione della responsabilità ministeriale promessa all'art. 61 Rönne aveva parlato, come si ricorderà, ancor prima che nella trattazione delle «garanzie della Costituzione», nella sezione del suo *Verfassungsrecht* dedicata alla definizione delle «proposizioni fondamentali» del diritto costituzionale prussiano. In questo contesto la legge di

stintiva del sistema parlamentare di governo» cfr. K. VON BEYME, *Das parlamentarische Systeme*, p. 41.

55 Art. 54 della Costituzione.

56 Il riferimento di Rönne è qui all'art. 107 della Costituzione: «La Costituzione può essere modificata attraverso la via ordinaria della legislazione; a questo scopo è sufficiente che in ogni Camera si raggiunga la solita maggioranza assoluta in due votazioni, votazioni da tenere a distanza di 21 giorni l'una dall'altra».

57 L. VON RÖNNE, «Von den Garantien der Verfassung», in *Das Staatsrecht*, I, pp. 620-37, qui pp. 626-27.

58 *Ibidem*, p. 629 (spaziato nostro).

attuazione dell'art. 61 era stata definita come una di quelle «leggi organiche»[59] assolutamente necessarie per giungere al «completo sviluppo» ed all'«attuazione pratica» del sistema costituzionale introdotto in Prussia con la Costituzione del 1850[60].

L'iniziativa per una legge di attuazione del principio della responsabilità ministeriale era stata presa dallo stesso governo durante la sessione parlamentare del 1850-51. Un primo progetto di legge in materia era stato infatti presentato dal ministro della Giustizia Simons[61] alla Seconda camera nel novembre 1850. Il progetto governativo, pur attenendosi strettamente alle determinazioni costituzionali, favoriva tuttavia largamente il governo nella procedura dell'*impeachment*. L'art. 30 gli lasciava infatti la possibilità di rifiutarsi di esibire alla Corte suprema tutta la documentazione richiestagli qualora esso lo ritenesse potenzialmente lesivo degli interessi dello Stato[62]. Quando però nella Seconda camera si giunse alla votazione sulla legge, l'art. 30, su proposta dei liberali, venne eliminato, e il progetto di legge, così emendato, fu quindi sottoposto all'esame della Prima camera.

Relatore della Commissione giustizia della Prima camera era stato nominato Stahl, che già nella sua «Dottrina del diritto e dello Stato» aveva avuto modo di esprimere la sua perplessità sulla necessità di attuare la responsabilità giuridica dei ministri. A suo avviso, nel sistema inglese, l'istituto della responsabilità ministeriale aveva infatti avuto l'effetto di ridurre notevolmente il potere effettivo del monarca e di rafforzare per contro l'autorità dell'istituzione parlamentare[63]. Dati i 'pregiudizi' con cui il progetto di legge di attuazione dell'art. 61 della Costituzione era stato accolto nella Com-

[59] Cfr. sopra al cap. I 3, p. 105, e *ibidem*, p. 110, n. 2 da p. 109.

[60] *Ibidem*, p. 110.

[61] Ludwig Simons, diventato ministro della Giustizia nell'aprile 1849 resterà a capo del dicastero sino al dicembre del 1860.

[62] E. HAHN, *Ministerial Responsability*, pp. 9-10.

[63] *Ibidem*, p. 11.

missione giustizia della Prima camera, il fatto che qui si fosse proceduto a riesumare il già soppresso art. 30 dell'originario progetto di legge governativo, non dovette destare alcuna meraviglia. Tanto più che la medesima Commissione era riuscita anche ad imporre la modifica per cui il giudizio sulla colpevolezza dei ministri spettava ad una corte speciale, da istituire appositamente a questo scopo, e non al tribunale supremo che, si disse, non aveva alcuna funzione politica speciale[64]. Anche così modificato in senso ancor più favorevole al governo, il progetto di legge non riuscì tuttavia a superare la forte resistenza della Prima camera e venne definitivamente rigettato alla votazione in terza lettura[65].

L'art. 61 che conteneva la riserva di legge per l'attuazione del principio della responsabilità ministeriale si era così mantenuto immodificato fino al momento in cui Rönne scriveva, e cioè fino al 1856. Per tutti gli anni '50 e fino al 1862 il governo non presenterà più alcun progetto di legge in materia; d'altro canto, i progetti di legge presentati alla Seconda camera su iniziativa dei liberali nelle sessioni legislative successive al 1850-51, non riuscirono nemmeno a raggiungere l'aula, arenandosi già in commissione[66].

L'emanazione di una legge che rendesse praticabile la messa in stato d'accusa dei ministri da parte delle Camere, avrebbe sicuramente accresciuto il senso di responsabilità dei ministri verso la rappresentanza popolare. Non solo, oltre a ciò essa avrebbe avuto molto probabilmente anche l'effetto, come ipotizzava Otto Hintze nel 1908, di allentare il vincolo strettissimo che nel diritto pubblico e nella prassi politica della monarchia costituzionale prussiana, diversamente che nel sistema costituzionale inglese, univa il monarca ai 'suoi' ministri, inducendo, allo stesso tempo, un «maggiore consolidamento del governo» nel suo complesso[67].

64 *Ibidem*, p. 12.

65 *Ibidem*.

66 Sul progetto di legge di attuazione della responsabilità ministeriale del 1861 cfr. il cap. II 4, pp. 339 ss.; su quello governativo del 1862 cfr. II 5, pp. 367 ss.

67 O. HINTZE, *Das preußische Staatsministerium*, in part. pp. 584 («Il

Nella considerazione del rapporto storicamente instauratosi tra il monarca ed i suoi ministri durante l'epoca costituzionale, ma soprattutto fino alla crisi del 1878[68], Hintze tese forse a sovrastimare, come riflesso di quella che lui considerava la 'strutturale' debolezza dell'istituzione parlamentare, il ruolo determinante dell'«autogoverno regio» nella storia politico-istituzionale prussiana[69]. Indubitabile è tuttavia che il potere personale del monarca prussiano, solitamente, non incontrò alcuna seria resistenza o opposizione politica nella coesione della compagine governativa[70].

Il dato dell'assenza di collegialità del governo monarchico-costituzionale prussiano e tedesco in genere, che tanto Hintze quanto più tardi Jellinek affermarono essere un fenomeno riscontrabile in misura indirettamente proporzionale al carattere «parlamentare» del sistema di governo[71], fu sottolineato, sarà bene ricordarlo, anche da Robert von Mohl nelle sue considerazioni sulla fisionomia dei governi costituzionali tedeschi[72]. In essa, secondo Mohl, si rifletteva negativamente il dualismo di governo e rappresentanza popolare

richiamo alla responsabilità di fronte alla rappresentanza popolare sarebbe stato anche per i ministri lo strumento più efficace da opporre al governo troppo personale del monarca») e 619 («Il principio della responsabilità parlamentare non è stato abbastanza forte da indurre un maggiore consolidamento del governo a scapito del potere personale di governo del monarca»).

68 Cfr. *ibidem*, p. 615.

69 Questo giudizio di Hintze è condiviso anche da F. HARTUNG (cfr. *Verantwortliche Regierung*, p. 17).

70 Cfr. O. HINTZE, *Das preußische Staatsministerium*, in part. p. 584: «l'assenza di unità, il vecchio male della costituzione ministeriale prussiana, non scomparve nemmeno nell'era costituzionale».

71 Cfr. O. HINTZE, *Das preußische Staatsministerium*, p. 584 e G. JELLINEK, *Ausgewählte Schriften und Reden*, II, p. 272 («nelle monarchie costituzionali a predominanza monarchica... che conoscono la responsabilità ministeriale... ma solo una limitata responsabilità politica..., non è necessaria una solidarietà tra i ministri») e p. 274 («Del tutto differente è la situazione nel governo parlamentare, dove il centro dell'attività di governo è spostato dal monarca al governo»).

72 Cfr. R. VON MOHL, *Über die verschiedene Auffassung* (1846).

che contraddistingueva la trasposizione nella realtà tedesca del principio rappresentativo. La Prussia, sempre per Mohl, non faceva certo eccezione rispetto ad un quadro generale così delineato:

«I ministri sono solamente l'espressione della volontà personale del capo dello Stato e non i capi di una compagine parlamentare... Essi non vengono quasi mai scelti dal seno dei ceti, ma tra i più alti funzionari statali. La conseguenza più immediata di ciò è la mancanza di omogeneità politica dei ministeri e di un loro preciso programma politico. I ministri sono funzionari del tutto scollegati tra loro, talora addirittura avversi l'uno all'altro, giunti a tale carica in tempi e per cause diverse. Ognuno di essi è titolare di quella parte della volontà governativa che gli è stata conferita dalla fiducia personale del monarca»[73].

Durante il regno di Federico Guglielmo IV lo stesso istituto collegiale dello *Staatsministerium*, istituto che avrebbe dovuto garantire il collegamento organico tra i vari ministri e la «necessaria unità dell'amministrazione» e che peraltro la Costituzione menzionava in due punti soltanto, all'art. 63 e all'art. 57[74], non era riuscito, secondo Hintze, nello scopo di arginare questo clima di divisione interna della compagine governativa neanche dopo l'emanazione della *Kabinettsorder* dell'8 settembre 1852. Con questo ordine di gabinetto infatti era stato limitato l'autonomo potere decisionale del singolo ministro e rafforzato per contro il potere di guida e di controllo su tutto il governo del presidente del Consiglio[75]. Secondo Hintze, solo dopo la crisi del 1878 si avrà con Bismarck una maggiore unità interna dello *Staatsministerium*, anche se «meno su base collegiale che autoritaria»[76].

[73] *Ibidem*, p. 51.

[74] O. HINTZE, *Das preußische Staatsministerium*, p. 583.

[75] Cfr. *ibidem*, pp. 590-91. Su questo ordine di gabinetto cfr. anche F. GIESE, *Preußische Rechtsgeschichte*, pp. 210-211.

[76] O. HINTZE, *Das preußische Staatsministerium*, p. 615.

Parte seconda

La politica costituzionale liberale negli anni della Nuova Era

Capitolo primo

Le due Camere tra politica e Costituzione negli anni '50

Nei primi mesi del 1858 il pubblicista liberale Rudolf Haym[1] pubblicò sul secondo numero dei «Preußische Jahrbücher» un saggio dal titolo *Der preußische Landtag während der Jahre 1851 bis 1857*[2]. Utilizzando materiale pervenutogli direttamente da Berlino, Haym aveva redatto uno scrupoloso ed equilibrato resoconto della «più recente storia parlamentare della Prussia». Per il giovane liberale, già attento osservatore e storiografo della prima Dieta unificata del 1847, era evidentemente tempo di bilanci.

[1] Rudolf Haym (1821-1901), pubblicista politico prussiano, nato a Grünberg (Slesia), studiò teologia e filosofia a Halle e a Berlino. Nel 1847 pubblicò il suo primo scritto politico *Reden und Redner des ersten preußischen Vereinigten Landtags* e nel 1848 prese parte all'Assemblea nazionale di Francoforte dove si unì al gruppo parlamentare del Centro (destra). Dopo l'esperienza di redattore della «Constitutionelle Zeitung» partecipò alla fondazione dei «Preußische Jahrbücher» assumendone la direzione. Sul ruolo politico-culturale di R. Haym e sui promotori dei «Preußische Jahrbücher» cfr. I. CERVELLI, *Realismo politico*, in part. pp. 77-161. Sulla collaborazione di Haym all'impresa dei «Preußische Jahbücher» cfr. inoltre O. WESTPHAL, *Welt- und Staatsauffassung*, in part. pp. 52-63 e pp. 174-75). Nel 1860 Haym riuscì ad ottenere la cattedra di letteratura tedesca all'Università di Halle soprattutto grazie all'interessamento di Max Duncker presso il governo liberale allora in carica (cfr. R. HAYM, *Aus meinem Leben*, pp. 274-75). Nel 1866-67 fu eletto alla Camera dei deputati prussiana dove si unì al gruppo degli «Altliberalen».

[2] R. HAYM, *Der preußische Landtag während der Jahre 1851 bis 1857*, in «PJ», I, 1858, 2, pp. 186-213. Questo saggio, come del resto tutti i saggi delle prime annate della rivista, caduta più volte sotto la scure degli ordini di sequestro delle autorità di polizia soprattutto nei mesi precedenti l'inizio della Nuova Era (autunno 1858), apparve in un primo momento anonimo. La paternità del saggio si ricava tuttavia oltre che dall'autobiografia di Haym (cfr. R. HAYM, *Aus meinem Leben*, p. 273) anche dal *Register zu den Preußischen Jahrbücher* del 1872 (cfr. p. 1).

Erano i mesi che precedevano l'insediamento del principe Guglielmo, futuro re Guglielmo I, alla reggenza del Regno di Prussia; i mesi della sua supplenza provvisoria al trono (23 ottobre 1857-7 ottobre 1858), dopo che Federico Guglielmo IV era stato costretto ad allontanarsene provvisoriamente per l'aggravarsi della sua malattia mentale.

Il ricorso all'istituto giuridico della 'supplenza' (*Stellvertretung*), per definizione provvisoria e limitata nel tempo, aveva consentito, da un lato di ovviare all'assenza di una guida al massimo vertice dell'amministrazione statale garantendone la continuità dell'attività, dall'altro di lasciare in sospeso la questione della titolarità dei massimi diritti regi (la nomina e/o il licenziamento dei ministri, la concessione e/o il diniego della grazia, etc.). Tali diritti potevano così continuare a restare formalmente nelle mani del monarca, nonostante che, date le sue condizioni psico-fisiche, di fatto non fosse in grado di esercitarli.

Di un tale istituto della 'supplenza' non si faceva in realtà menzione alcuna nella Costituzione del 1850. All'art. 56 della stessa si diceva invece che «nel caso che il re fosse minorenne o impossibilitato in modo duraturo a governare, la reggenza è assunta dall'agnato maggiorenne più vicino alla corona. Egli è tenuto a convocare immediatamente le Camere, che in seduta unificata deliberano sulla necessità della reggenza»[3].

L'apprensione e l'inquietudine serpeggianti tra i liberali nell'anno che intercorse tra il 23 ottobre 1857 e l'ottobre 1858, per il perdurare di uno stato di cose non contemplato dalla Costituzione[4], erano quindi del tutto legittime, e non solo da un punto di vista politico, ma anche in considerazione del diritto costituzionale vigente.

[3] Cfr. il § «Der Stellvertretererlaß (23. Oktober 1857)», in E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 269-270.

[4] La Costituzione aveva regolato solo l'eventualità di un'impossibilità «duratura» del monarca ad esercitare le sue funzioni prevedendo in questo caso la piena assunzione della «reggenza».

Il periodo di «interregno» al vertice dello Stato, conclusosi solo nei giorni dal 7 al 9 ottobre 1858, allorché cioè il monarca si decise finalmente a conferire ufficialmente la reggenza al principe Guglielmo secondo quanto previsto dall'art. 56 della Costituzione, fu caratterizzato da una pressoché totale paralisi della vita statale[5]. Al prevedibile generale rallentamento nel funzionamento della macchina amministrativa si accompagnò, inevitabilmente, il blocco del processo legislativo. E ciò nonostante che le Camere si fossero regolarmente riunite già dalla metà del mese di gennaio del 1858.

La dinamica politica e amministrativa risentì anzitutto dell'esitazione del principe plenipotenziario, le cui intenzioni non coincidevano notoriamente con quelle del monarca e del suo governo[6], a prendere effettivamente in mano le redini del paese senza venir meno alla lealtà che aveva giurato al fratello malato. Tanto in politica estera quanto in politica interna il principe Guglielmo già da qualche anno si era infatti avvicinato alle posizioni del gruppo parlamentare conservatore-liberale della «Wochenblattpartei»[7]. Proprio que-

[5] Cfr. E. LASKER, *Die Regentschaft* (1864), in part. p. 98.

[6] Cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 181-82. Per un arguto schizzo delle contrastanti personalità del monarca da un lato e del principe dall'altro cfr. K. MARX, *Die preußische Regentschaft* (Berlino, 13 ottobre 1858), p. 610: «Il contrasto tra il principe e il monarca porta il solito marchio di famiglia degli Hohenzollern. Al commediante... intriso di concezioni religiose più o meno bizantine, ... civettante con il romanticismo medievale, segue sempre la mistura bisbetica di maresciallo ordinario, burocrate e maestro di scuola. Di questo tipo era il contrasto tra Federico I e suo figlio Federico Guglielmo I, tra Federico Guglielmo II e Federico Guglielmo III, di questo tipo è anche il contrasto tra la debole eccentricità di Federico Guglielmo IV e la sobria mediocrità dell'attuale reggente».

[7] «Wochenblattpartei» era anche detta la «Fraktion Bethmann-Hollweg» dal nome di un settimanale di commento dell'attualità politica, il «Preußisches Wochenblatt», che cominciò ad uscire nel 1851. La «Wochenblattpartei» era un gruppo politico di diplomatici e funzionari schieratosi con Moritz August von Bethmann-Hollweg a difesa della «base di diritto» raggiunta con l'emanazione della Costituzione quando egli, nel 1851, anno in cui furono incostituzionalmente riattivate le rappresentanze ce-

sto fatto, d'altra parte, lo rendeva particolarmente inviso alla *Kamarilla* ultrareazionaria che per tutti gli anni cinquanta aveva goduto del favore tanto del monarca quanto del ministro degli Interni, Otto von Westphalen[8]; essa tentò perciò in ogni modo di dilazionare il più possibile il rientro della Prussia nella costituzionalità, vale a dire l'adeguamento della situazione al dettato dell'art. 56 della Costituzione.

tuali precostituzionali (cfr. sotto in questo stesso capitolo alle pp. 183 ss.), decise di staccarsi dal gruppo parlamentare ultraconservatore della «Kreuzzeitungspartei» (cfr. sotto alla nota successiva). Sulla «Wochenblattpartei», il cui programma politico è stato ripubblicato in W. MOMMSEN (ed), *Deutsche Parteiprogramme*, pp. 43-44, cfr. la monografia di M. BEHNEN, *Das Preußische Wochenblatt*. Sulle concezioni politiche del principe reggente e i suoi rapporti con la «Wochenblattpartei» si veda, oltre a E.R. HUBER (cfr. sopra alla n. 6), S. BAHNE, *Vor dem Konflikt*, in part. pp. 159-163.

[8] Per la composizione del governo prussiano durante gli anni della reazione cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 376. Otto Ferdinand von Westphalen, fu ministro degli Interni dal 19 dicembre 1850 all'11 ottobre 1858, vale a dire per tutto il periodo della reazione. Nello stesso giorno di Westphalen fu nominato presidente del Consiglio il barone Otto von Manteuffel, che rimase in carica per un periodo parimenti lungo, e precisamente sino al 6 novembre 1858. Negli anni della reazione le forze politiche conservatrici si articolarono, com'è noto, su tre linee: 1. la linea dello statalismo burocratico-autoritario del presidente del Consiglio Manteuffel; 2. la linea della *Kamarilla* ultraconservatrice dei fratelli Ernst Ludwig e Leopold von Gerlach nonché di Friedrich Julius Stahl. Gli ultraconservatori, che si batterono per il ripristino delle rappresentanze cetuali precostituzionali e dei vecchi diritti signorili, poterono contare su un organo di stampa di straordinaria importanza, la «Neue Preußische Zeitung»; 3. la linea più moderata della «Wochenblattpartei», di cui si è già detto. Dell'articolazione interna delle forze conservatrici prussiane fornisce un quadro sintetico T. NIPPERDEY, *Deutsche Geschichte*, pp. 674-683, in part. p. 683. In merito cfr. anche K.H. BÖRNER, *Die Krise der preußischen Monarchie*, in part. pp. 11-38. Sulla «Neue Preußische Zeitung» (comunemente detta «Kreuzzeitung» perché portava stampata sulla testata una croce di ferro), fondata nel 1848 dai fratelli Gerlach, da Bismarck e da altri conservatori come Hans Hugo von Kleist-Retzow, cfr. M. ROHLEDER-B. TREUDE, *Neue Preußische (Kreuz-) Zeitung*; F.L. CARSTEN, *Geschichte der preußischen Junker*, pp. 106-07. Sulla *Kamarilla* prussiana degli anni cinquanta cfr. F. HARTUNG, *Verantwortliche Regierung*, pp. 1-17; G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, pp. 200-261 e 295-316; E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 162-166; K. BUCHHEIM, *Die Partei Gerlach-Stahl*; D. BLASIUS, *Friedrich Wilhelm IV.*, pp. 216 ss.

La speranza di Rudolf Haym, che come molti altri liberali vedeva invece favorevolmente il profilarsi di un'alternanza al massimo vertice dello Stato, era che «il momentaneo stallo prelud[esse] ad un'inversione di tendenza», e cioè ad un mutamento di direzione rispetto al corso reazionario seguito dalla politica governativa durante gli anni cinquanta[9]. Momenti di svolta come questi erano per Haym tali da indurre necessariamente al «raccoglimento e all'autocoscienza storica»[10].

Il suo bilancio della recente storia parlamentare prussiana dal 1851 al 1857, lo sguardo retrospettivo particolarmente sull'attività della Seconda camera durante la terza e la quarta legislatura[11] (quest'ultima era ancora in corso mentre Haym scriveva), era ora reso «possibile», oltre che «necessario», dalla «situazione di stallo» in cui si dibatteva la vita politica

[9] R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 213.

[10] *Ibidem*, p. 186.

[11] Le legislature della Seconda camera avevano in Prussia durata triennale (art. 73 Cost.). Per un dettagliato quadro prospettico delle legislature, con i relativi termini di inizio e chiusura delle sessioni parlamentari, cfr. F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*. Da qui ricaviamo la tabella che segue sulla I, II, III e IV legislatura, vale a dire le legislature degli anni cinquanta:

I legislatura:	
1a sessione	26 febbraio 1849 - 27 aprile 1849
II legislatura:	
1a sessione	7 agosto 1849 - 26 febbraio 1850
2a sessione	21 novembre 1850 - 9 maggio 1851
3a sessione	27 novembre 1851 - 19 maggio 1852
III legislatura:	
1a sessione	29 novembre 1852 - 13 maggio 1853
2a sessione	28 novembre 1853 - 29 aprile 1854
3a sessione	30 novembre 1854 - 3 maggio 1855
IV legislatura:	
1a sessione	29 novembre 1855 - 3 maggio 1856
2a sessione	29 novembre 1856 - 12 maggio 1857
3a sessione	12 gennaio 1858 - 27 aprile 1858.

prussiana a causa del protrarsi del *Provisorium* al vertice dello Stato[12].

Per Haym all'inizio del periodo di reazione sempre più «cosciente» e «decisa», di involuzione politica, in cui era sprofondata non solo la Prussia ma tutta la Germania, era stato il 1851[13]. Su pressione dell'Austria e della Prussia quell'anno era stata infatti emanata dalla Confederazione germanica la risoluzione del 23 agosto[14] che aveva abolito i diritti fondamentali che l'Assemblea nazionale di Francoforte aveva dato alla nazione nel 1848[15], intimando a tutti i governi tedeschi di invalidare tutte le determinazioni di legge nel frattempo emanate in conformità ad essi.

Successivamente, ricordava Haym, il *Bundestag* osò addirittura attentare alle costituzioni e alla legislazione di singoli piccoli Stati tedeschi[16]. Nel 1852 dichiarò non più in vigore la costituzione dell'Elettorato dell'Assia emanata da oltre vent'anni, imponendo al governo locale di elaborarne una nuova[17]; nel 1855 intervenne pesantemente nelle faccende

[12] R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 186.

[13] *Ibidem*, p. 187.

[14] Cfr. il *Bundesbeschluß vom 23. August 1851*, ora in E.R. HUBER (ed), *Dokumente*, II, p. 2. Su questa risoluzione della Confederazione si veda Th. SCHIEDER, *Vom Deutschen Bund*, pp. 113-123, in part. p. 117; E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 134-138; D. GRIMM, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, pp. 217-220, in part. 218.

[15] La prima edizione dei «Diritti fondamentali del popolo tedesco» commentati da Theodor Mommsen, il grande antichista tedesco e, a partire dal 1863, deputato liberale alla rappresentanza popolare prussiana, uscita originariamente anonima a Leipzig nel 1849, è stata riproposta a cura di L. Wickert; cfr. Th. MOMMSEN, *Die Grundrechte des deutschen Volkes*, 1969. Questo lavoro di Mommsen è ora uscito anche in trad. it. con una introduzione di G. VALERA (cfr. *I diritti fondamentali del popolo tedesco*, 1994).

[16] R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 188.

[17] Sull'Elettorato dell'Assia durante il periodo della reazione, e sul conflitto costituzionale tra principe e ceti da cui prese pretesto la Confederazione germanica per intervenire negli affari interni dell'Elettorato, cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 217-220 e D. GRIMM,

politiche interne dell'Hannover dichiarando la Costituzione del 1848 incompatibile con il diritto federale e autorizzando il governo ad accantonarla attraverso un'ordinanza unilaterale[18]; nello stesso torno di tempo, infine, intervenne anche a sostegno della reazione nella legislazione del Württemberg.

La Prussia, date le sue dimensioni, diceva Haym, era stata risparmiata da interventi diretti della Confederazione; si doveva riconoscere tuttavia, soggiungeva immediatamente, che qui la reazione non aveva certo avuto bisogno di agenti esterni per affermarsi, potendo contare sullo zelo restauratore del suo stesso governo presieduto da Manteuffel[19].

Deutsche Verfassungsgeschichte, pp. 221-224 («Il conflitto costituzionale dell'Assia elettorale»).

[18] Cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, pp. 212-215.

[19] R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 188. Sugli anni cinquanta si veda anzitutto l'utilissimo lavoro di G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, riuscitissimo nel suo intento di «inseguire... i 'nodi irrisolti' presenti all'interno dell'impalcatura costituzional-rappresentativa là dove trovava il suo compimento la quotidianità politica della prassi dei governi costituzionali, e cioè anche negli stessi parlamenti» (p. 14). La dimensione più specificamente politico-costituzionale della realtà prussiana degli anni cinquanta costituisce anche l'oggetto del saggio di H. HEFFTER, *Der nachmärzliche Liberalismus*. Nel capitolo su «Die Ära Manteuffel in Preußen» E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 159-182, concede certo più spazio alle vicende di politica costituzionale interna della Prussia di quanto abbia sempre fatto la storiografia tradizionale, seppure non manchi di lasciar trasparire le sue simpatie per la «Legalitätspolitik» di Manteuffel. Questi si sarebbe opposto ai piani di «revisione totale» della Costituzione in senso cetual-feudale coltivati dalla *Kamarilla* e dal monarca, e «coraggiosamente [!]» avrebbe sostenuto la necessità di «revisioni parziali» della stessa «per rendere vitale [!] la Costituzione nel suo complesso» (p. 164). Sugli anni cinquanta d'obbligo è inoltre il rinvio a I. CERVELLI, *Liberalismo e conservatorismo*, che sottolinea lo scarso interesse mostrato dal liberalismo prussiano, frustrato dalla sconfitta rivoluzionaria, nei confronti della politica, e la sua scelta, invece, di dirottare il meglio delle proprie energie verso l'impegno nell'economia. Durante questo periodo «l'apatia politica» si sarebbe fatta «energia economica» (cfr. p. 216 e inoltre, sempre nella medesima direzione interpretativa, pp. 26, 33 e 165). Tra gli storici tedeschi che hanno posto la scissione tra economia e politica alla base della lettura critica della soggettività liberale postrivoluzionaria (ci limitiamo qui a ricordare W. BUßMANN, *Zur Geschichte des deutschen Liberalismus*, in

Il «progressivo cedere» della Prussia alle brame della reazione interna poteva essere datato, secondo Haym, dal primo attacco sferrato il 4 marzo 1851 all'art. 105 della Costituzione[20], l'articolo cioè che aveva sancito il principio del-

part. p. 91, e F. ZUNKEL, *Industriebürgertum*), numerosi sono quelli che hanno finito con il privilegiare l'indagine del ruolo di primo piano svolto dalla borghesia liberale nel decollo economico prussiano della seconda metà degli anni cinquanta; tra questi ultimi è da ricordare H. ROSENBERG (cfr. ad esempio *Ascesa e prima crisi mondiale*) nonché H. BÖHME (*L'ascesa della Germania*). La dimensione più specificamente politico-costituzionale della realtà prussiana negli anni cinquanta e del movimento liberale in essa è stata largamente trascurata anche dalla storiografia storico- e giuridico-costituzionale tradizionale. Essa, molto spesso, o ha liquidato il periodo in due righe (E. FORSTHOFF, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, pp. 134-5), oppure ha fatto rientrare la revisione in senso cetual-conservatore della Costituzione sotto paragrafi dal titolo indubitabilmente equivoco quale «Die Fortbildung [!] des Verfassungszustandes» come ha fatto ad esempio E. SCHMIDT, *Rechtsentwicklung*, p. 45.

[20] R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 189. Il lungo testo dell'art. 105, articolo unico del Titolo IX della Costituzione, recitava: «La rappresentanza e l'amministrazione dei comuni, delle circoscrizioni, dei distretti, e delle province dello Stato prussiano saranno definite nei particolari da leggi specifiche nel rispetto dei seguenti principi fondamentali:
1. Sugli affari interni e particolari delle province, dei distretti, delle circoscrizioni, e dei comuni deliberano assemblee rappresentative elettive, le cui decisioni sono poste in atto da coloro che presiedono le province, i distretti, le circoscrizioni, i comuni.
La legge definirà i casi in cui le decisioni di queste rappresentanze elettive sono sottoposte all'approvazione di una rappresentanza di livello superiore o del governo.
2. Coloro che presiedono le province, i distretti governativi e le circoscrizioni sono nominati dal monarca.
Sulla partecipazione dello Stato all'insediamento della massima autorità dei comuni e sull'esercizio del diritto elettorale spettante ai comuni legifererà nello specifico l'ordinamento dei comuni [*Gemeindeordnung*].
3. I comuni, in particolare, hanno il diritto di amministrare autonomamente le loro questioni interne sotto la sovrintendenza, definita per legge, dello Stato.
Sulla partecipazione dei comuni all'amministrazione della polizia locale determinerà la legge.
Per il mantenimento dell'ordine può essere istituita, secondo più precisa definizione legislativa, con risoluzione del comune, una guardia civica.
4. I dibattiti delle rappresentanze provinciali, delle circoscrizioni e dei comuni sono pubblici. Le eccezioni sono definite dalla legge. Sulle entrate e le uscite deve essere pubblicato, perlomeno annualmente, un resoconto».

l'‘autogoverno’ e della ‘rappresentanza elettiva’ nell'organizzazione dei livelli amministrativi inferiori (comuni) e intermedi (circoscrizioni, distretti governativi e province)[21].

In attuazione dell'articolo 105 erano state emanate l'11 marzo 1850 tre leggi organiche di riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato, tra loro strettamente interdipendenti. Su quella delle tre leggi riguardante specificamente l'amministrazione di polizia torneremo più in là[22]. Le altre due, che qui interessano più immediatamente, vertevano sull'organizzazione dei comuni la prima, sull'organizzazione delle circoscrizioni, dei distretti governativi e delle province la seconda. Soffermiamoci per il momento sulle innovazioni più significative introdotte dalla prima di queste due ultime leggi, la *Gemeindeordnung* dell'11 marzo 1850.

Ispirandosi senza compromessi al principio della divisione dei poteri, essa aveva anzitutto previsto l'istituzione di un consiglio comunale (*Gemeinderat*) con potere deliberante e di una giunta comunale (*Gemeindevorstand*) con funzione esecutiva. Nell'affermare il principio dell'autogoverno municipale[23], il nuovo ordinamento comunale aveva anche equiparato, sotto l'influsso del modello amministrativo renano, i comuni rurali a quelli cittadini; essi infatti, soprattutto nelle province orientali del Regno, presentavano ancora una fisionomia del tutto diversa tra loro[24]. Prevedendo che ogni fon-

[21] R. HAYM, *Der preußische Landtag*, pp. 188 ss.

[22] Cfr. sotto pp. 186 s.

[23] Sull'ordinamento dei comuni prussiani del 1850 cfr. I. CERVELLI, *Liberalismo e conservatorismo*, pp. 268 e 273-283; F. RUGGE, *Il governo delle città prussiane*, pp. 60-61; H. HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung*, p. 316. Sul principio dell'autogoverno in generale cfr. inoltre G. BODE, *Das politische Prinzip der Selbstverwaltung*, in part. pp. 37-53 e F. RUGGE, *Il governo delle città prussiane*, pp. 13-16.

[24] Cfr. E. KELLER, *Der preußische Staat*, p. 478 e H. HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung*, pp. 310 e 316-17. Una valutazione fortemente critica su queste contaminazioni presenti nell'ordinamento comunale del 1850 è espressa dalla scienza giuridica positivista degli anni successivi alla fondazione dell'Impero. Rappresentativo di una tale scienza giuridica, strenua assertrice della necessità di eliminare qualsiasi influenza ‘fran-

do dovesse necessariamente rientrare nel territorio di un comune o formare un distretto a sé, l'ordinamento comunale del 1850 implicava in terzo luogo l'automatica eliminazione dell'indipendenza e dell'autonomia, dello *status* estremamente privilegiato di cui sinora avevano goduto sia i fondi signorili in genere, sia, in particolare, quei fondi signorili che sin qui avevano formato un'unità comunale a sé, i cosiddetti *ritterschaftliche Gutsbezirke*[25]. Essi vennero così dichiarati territorio comunale, ammodernando ma allo stesso tempo sconvolgendo gli equilibri di potere esistenti soprattutto nelle province orientali[26]. «... I *Rittergüter* in senso pubblicistico – ha commentato a quest'ultimo proposito G. Grünthal – scomparvero»[27], e la perdita da parte dei signori fondiari del potere di polizia, dopo che con le ordinanze del 1849 avevano già perso quello giurisdizionale[28], rappresentò «l'ultimo passo nell'eliminazione dei privilegi feudali»[29].

Anche la determinazione principale della seconda legge dell'11 marzo 1850, la *Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung*, andava chiaramente nel senso di rompere radicalmente con il passato neocetuale prussiano. Con questa legge furono infatti abolite le vecchie rappresentanze cetuali, sia quelle circoscrizionali, i cosiddetti *Kreistage*[30], che quelle

cese' dal diritto amministrativo prussiano e tedesco in genere, può essere considerato C. BORNHAK (cfr. ad esempio *Preußische Staats- und Rechtsgeschichte*, p. 474: «Il nuovo ordinamento comunale, con la sua dottrinaria equiparazione di città e campagna, era in effetti inapplicabile a tutto il territorio statale»).

[25] Cfr. F.W. SCHMIDT, voce *Gutsbezirke (selbständige)*.

[26] Cfr. H. HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung*, p. 316.

[27] Così sintetizza G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, pp. 180-88, qui p. 184.

[28] Cfr. sopra al capitolo I 1, pp. 61 s., n. 67.

[29] G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, p. 184.

[30] I *Kreistage*, regolati dalle *Kreisordnungen* emanate dal 1825 al 1828 per tutte le province del Regno, costituivano gli organi rappresentativi delle circoscrizioni. Essi, che come le diete provinciali erano composti dai tre ceti dei signori fondiari (*Rittergutsbesitzer*), delle città e dei contadini, e che come quelle erano sotto il dominio del primo ceto, assiste-

provinciali, i *Provinziallandtage*[31]. Certo, questa legge non riuscì ad allargare la sfera dell'autogoverno nella stessa misura in cui ciò era stato realizzato per i comuni rurali con il nuovo ordinamento comunale, e rinunciò anche ad eliminare il livello provinciale di amministrazione interna come invece si era auspicato nel progetto di riforma dell'amministrazione di Hansemann del 1848[32]. Essa tuttavia introdusse, come elemento di autogoverno nel livello intermedio dell'amministrazione, accanto ai parlamenti locali, degli organi di amministrazione permanenti: il *Kreisausschuß* e il *Bezirksrat*[33].

Insomma, il nuovo ordinamento ricevuto dai comuni e dagli enti amministrativi intermedi nel marzo 1850, ordinamento che aveva sancito il principio della divisione dei poteri e quello dell'autogoverno, se attuato avrebbe fornito solide fondamenta costituzionali all'intero edificio statale, completando 'dal basso', secondo le aspirazioni liberali, l'opera di complessiva riorganizzazione della Prussia costituzionale avviata per i massimi organi dello Stato, governo e rappresentanza popolare, con l'emanazione della Costituzione.

Il potenziale di innovazione costituzionale che i liberali prussiani degli anni della Nuova Era, al di là di qualsiasi diffe-

vano i *Landräte* nell'amministrazione della circoscrizione (cfr. Graf R. HUE DE GRAIS, voce *Kreis*). Il monopolio di queste rappresentanze cetuali da parte dei signori fondiari raggiungeva il massimo grado nelle province orientali del Regno, dove essi erano i soli ad eleggere il *Landrat* (cfr. F.C. CARSTEN, *Geschichte der preußischen Junker*, p. 100).

[31] Cfr. sopra al cap. I 1, pp. 37 ss.

[32] Cfr. H. HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung*, p. 317 e p. 311 («L'avversione contro le province era in primo luogo la risposta... a Federico Guglielmo IV che avrebbe voluto erigere i ceti provinciali a contropolo del moderno costituzionalismo»). Il progetto di Hansemann del 1848 aveva chiesto anche, sia detto qui a scopo solo informativo, «una profonda riforma dei distretti governativi» (cfr. in merito l'anonimo [X.], *Über Verwaltungsreformen*, p. 37).

[33] Sul «primo tentativo di fondare l'autogoverno delle province» cfr. anche W. ZIMMERMANN, *Die Entstehung der provinziellen Selbstverwaltung*, pp. 14-17.

renziazione interna tra democratici e costituzionali, riconoscevano alle leggi organiche dell'11 marzo 1850, era pari solo a quello che gli stessi esaltavano nella precedente riforma dell'ordinamento delle città del 19 novembre 1808[34]. Con queste leggi organiche si sarebbero addirittura portati ad affermazione generale quei principi, rappresentanza elettiva e autogoverno, che le riforme del 1808 erano riuscite ad imporre solo per l'ordinamento delle città. «Al di là delle insufficienze che le due leggi presentavano nello specifico – scriveva il pubblicista liberale Eduard Lasker in un saggio del 1861 dal titolo *Wie ist die Verfassung in Preußen gehandhabt worden?*[35] – si può dire che esse diedero attuazione alle idee della politica prussiana del 1808 e trasformarono la Prussia da una associazione, scarsamente coesa, di province, in un organico Stato unitario».

Nel saggio di Lasker, senz'altro una delle migliori sintesi di mano liberale sullo stato della legislazione costituzionale prussiana e sul ruolo politico delle due Camere negli anni successivi all'ingresso della Prussia nel novero degli Stati costituzionali, si ripercorrevano, proprio come in quello di

[34] Esso, com'è noto, aveva liberato le città dalla tutela dello Stato, realizzato l'autogoverno, uniformato la loro costituzione rappresentativa e amministrativa su tutto il territorio prussiano (cfr. H. HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung*, in part. pp. 84-103). L'autogoverno delle città era stato garantito attraverso l'introduzione di due organi, entrambi elettivi, che secondo il principio della divisione dei poteri svolgevano, l'uno accanto all'altro, le funzioni del legislativo e dell'esecutivo: l'assemblea dei deputati cittadini, la *Stadtverordnetenversammlung*, eletta dalla cittadinanza senza riguardo a criteri di rappresentanza cetuale, e il governo della città, il cosiddetto *Magistrat*, eletto a sua volta dai membri dell'assemblea (*ibidem*, p. 94). Lo Stato si riservò tuttavia il diritto di confermare l'elezione dei membri dell'organo esecutivo. Alle città più grandi, addirittura, allorché si trattava di insediare il sindaco (*Oberbürgermeister*), fu riconosciuto solo il diritto di presentare una rosa di tre nomi. Alle città in genere vennero poi naturalmente sottratti i diritti sovrani di giurisdizione e di polizia, divenuti ormai di esclusiva competenza dello Stato; fu invece riconosciuta loro piena autonomia nell'imposizione fiscale (*ibidem*, p. 96). Su «La *Städteordnung* del 1808» cfr. anche F. RUGGE, *Il governo delle città prussiane*, pp. 46-51.

[35] E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, p. 25.

Haym del 1858, le tappe fondamentali attraverso cui durante gli anni cinquanta erano state aggirate, modificate, violate o addirittura eliminate molte determinazioni costituzionali.

Lasker, che rivelava qui tutta la sua raffinatissima sensibilità giuridico-costituzionale nell'individuare e additare alla critica dell'opinione pubblica le brecce che nel frattempo la reazione aveva aperto nell'edificio costituzionale dello Stato, non si limitava a denunciare con forza come negli anni cinquanta si fosse largamente abusato del diritto d'ordinanza e si fosse troppo spesso fatto ricorso alla «via amministrativa» per produrre modifiche legislative che avrebbero invece richiesto l'intervento del parlamento[36]. Egli si spingeva piuttosto fino ad indicare le 'contraddizioni' della stessa carta costituzionale nel respingere i principi del vecchio ordine cetual-assolutistico e le sue esitazioni nell'imporre incondizionatamente i nuovi principi dell'ordinamento costituzionale[37]. La storia delle origini della Costituzione, la sua concessione dall'alto, le peripezie attraverso cui era passata al momento della revisione, avevano lasciato su di essa, secondo Lasker, segni indelebili[38]. La revisione della Costituzione del 1850, «conclusa esteriormente grazie ad un compromesso», aveva lasciato la carta costituzionale «interiormente incompleta e incompiuta». Incompleta nelle sue «insufficienti garanzie», incompiuta nei suoi «continui rimandi a leggi speciali da emanare». Malgrado tutto, però, nella Costituzione avevano trovato «espressione molte cose eccellenti e riconoscimento molte cose del nostro

[36] E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, p. 14: «La via amministrativa si presentava come un comodo strumento per allontanare i rigidi principi della Costituzione. Ogni ministro nel suo campo faceva da legislatore, da giudice e da esecutore; si arrivò persino al punto che ogni ministro lasciava ai suoi colleghi in eredità i principi secondo cui egli interpretava i punti contestati della Costituzione» [spaziato nel testo].

[37] *Ibidem*, p. 8.

[38] *Ibidem*, p. 3: «La Costituzione è stata abbozzata da mani riluttanti, le stesse hanno poi partecipato alla sua redazione definitiva e questo marchio delle origini le è rimasto impresso in molti punti».

presente attuale». Il compiacimento degli «amici della Costituzione» per il fatto che «l'opera, nonostante le sue molteplici deficienze, reca[va] in sé complessivamente l'impronta di un diritto pubblico nuovo, attuale, e promette[va] uno sviluppo favorevole», non era perciò per Lasker, in fin dei conti, assolutamente ingiustificato[39].

Dell'inquietante e allo stesso tempo paralizzante affiorare alla coscienza liberale nel 1861 di dubbi sempre più insistenti sulla bontà, la compattezza e la capacità di tenuta della più importante base giuridico-positiva dell'impalcatura del nuovo Stato costituzionale prussiano, non si trovava invece la benché minima traccia nel saggio di Haym del 1858. Quest'ultimo, totalmente immerso nello scenario politico coevo, seguiva con estremo interesse ed ottimismo i sommovimenti politici che scuotevano il vertice monarchico dello Stato nella speranza che da lì potessero venire i primi segnali positivi per l'uscita dal tunnel imboccato nel 1851.

Alle due analisi erano tuttavia comuni valutazioni e diagnosi su cui, in campo liberale, si era andato creando negli anni cinquanta, al di là della spaccatura avvenuta nel 1849 tra democratici e costituzionali, un consenso pressoché unanime. Tanto per il liberal-moderato Haym[40], quanto per il liberal-democratico Lasker, che avevano interrogato gli anni cinquanta dell'Ottocento fino a distillarne la storia costituzionale e parlamentare nei singoli momenti dell'attacco portato dalla reazione alla carta costituzionale, il problema essenziale dello Stato prussiano sul finire degli anni cinquanta era il perdurare e il coesistere nella sua organizzazione interna di elementi ed istituti propri di forme di organizzazione statale che avrebbero dovuto essere ormai definitivamente superate con l'entrata in vigore della Costituzione. Questo rovinoso persistere di elementi ed istituti ora del vecchio

[39] *Ibidem*, p. 7.

[40] Sulle idee politiche di Rudolf Haym dopo il periodo dell'Assemblea nazionale di Francoforte si veda l'introduzione (*Zur Einführung*) di H. ROSENBERG a R. HAYM, *Ausgewählter Briefwechsel*, pp. 5-17, in part. pp. 8 e 9.

Stato cetual-feudale e di polizia, ora di quello assolutistico-burocratico, erano, per entrambi i nostri due autori, particolarmente visibili non solo ai vertici dello Stato, e cioè nella composizione della Prima camera, come si vedrà tra poco e come ebbe modo di stigmatizzare anche Robert von Mohl[41], ma anche, e forse soprattutto, nelle sfere più basse dell'amministrazione, in quelle più a diretto contatto con la concreta vita politico-amministrativa del cittadino.

La delusione delle speranze e delle aspettative di rottura con l'organizzazione cetual-feudale dello Stato che il movimento liberale aveva riposto nella legislazione del 1850 di riorganizzazione dei comuni e degli enti amministrativi intermedi, traspariva senza veli dalle prosaiche ma partecipate riflessioni ad alta voce di Haym:

«Con l'attuazione degli ordinamenti del 1850 erano caduti gli ultimi resti dello Stato cetuale e dello Stato feudale. Accantonarli avrebbe significato ristabilire la divisione cetuale in nobiltà fondiaria, città e contadini, e restituire alla prima sia il suo peso preponderante nelle diete circoscrizionali e provinciali, sia il suo potere di polizia sulle comunità rurali; avrebbe significato restaurare la costituzione per ceti. L'abbandono della forma di Stato costituzionale e il ritorno invece a quella cetuale sarebbe dipesa allora quasi solamente dal rimaneggiamento delle leggi elettorali per le Camere»[42].

La Costituzione, ricordava Lasker, aveva certo adottato misure contro la cetualità e la feudalità. Con l'art. 4 erano stati aboliti i privilegi di ceto e affermata l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge; con l'art. 40 era stata vietata l'istituzione di nuovi feudi e fedecommessi e ordinata la trasformazione di quelli esistenti in libera proprietà; con

[41] Cfr. R. VON MOHL, *Über die verschiedene Auffassung*, pp. 55 ss. e soprattutto pp. 57-8, dove si parla delle Prime camere tedesche come di uno di quei «residui di stati precedenti» che sono espressione del «persistere del vecchio» e che portano «a cose che sono incompatibili con l'idea fondamentale del diritto rappresentativo». Sulla Prima camera prussiana torneremo diffusamente fra poco; cfr. sotto in questo stesso capitolo alle pp. 190 ss.

[42] R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 189.

l'art. 42 erano state dichiarate inammissibili tutte le limitazioni di diritto privato sulla libera disposizione della proprietà fondiaria, era stata garantita la divisibilità della stessa e la solvibilità dei *Reallasten* gravanti su determinati fondi[43], erano stati soprattutto aboliti la giurisdizione signorile e i diritti di signoria e di polizia dei signori fondiari; con il Titolo V, «Delle Camere», era stato accantonato l'elemento cetuale dalla rappresentanza popolare di tutto lo Stato; con l'art. 105 o Titolo IX, infine, era stato bandito il principio della rappresentanza cetuale dalle rappresentanze dei comuni, delle circoscrizioni, dei distretti e delle province[44]. Tutte queste misure però, di fatto, non erano state evidentemente sufficienti, secondo Lasker, ad ostacolare i piani di restaurazione in senso cetuale coltivati da Westphalen e dalle cerchie ultraconservatrici. Tant'è che al termine degli anni della reazione di tutte queste disposizioni costituzionali era rimasto in vigore solo, sottolineava Lasker, l'art. 4: eccezione che, a suo avviso, aveva confermato la regola per cui si erano lasciati sopravvivere solo quegli articoli che proprio per il fatto di enunciare dei «principi generali» avevano potuto continuare ad esistere senza per questo pregiudicare in qualche modo l'attuabilità dei piani della reazione[45].

Nell'opera di smantellamento della legislazione organica del 1850 venne chiaramente alla luce, sempre secondo Lasker,

[43] Sui *Reallasten*, servitù reali di diverso tipo (decime, corvée, censo) che gravavano su determinati appezzamenti di terra, che colpivano il possessore del fondo, che si trasmettevano inscindibilmente con il loro possesso, che «fonda[va]no il dovere ad una prestazione a vantaggio di una determinata persona», fosse essa «una persona fisica o una corporazione», cfr. [K.J.A.] MITTERMAIER, voce *Reallasten*, in K. VON ROTTECK-C. WELCKER (edd), *Das Staatslexikon* (1848).

[44] E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, p. 19.

[45] *Ibidem*, p. 20. La determinazione dell'art. 4 della Costituzione, che aveva affermato che «tutti i prussiani sono uguali di fronte alla legge», non impedì infatti che fosse emanata la legge del 10 giugno 1854, «betreffend die Deklaration der Verfassungsurkunde in bezug auf die Rechte der mittelbar gewordenen Reichsfürsten und Grafen», legge con cui furono ripristinati molti dei diritti e dei privilegi degli *Standesherren* già aboliti negli anni 1848-1850 (cfr. H. GOLLWITZER, *Die Standesherren*, p. 48).

quella confusione di ruoli e di funzioni della legge da un lato e dell'ordinanza dall'altro, quel «sistema misto» di governo per cui troppo spesso si legiferò con gli strumenti dell'esecutivo, quell'usurpazione del potere delle Camere da parte di organi dell'esecutivo, che costituirono lo strumento, l'essenza, e al tempo stesso il prodotto di quel «costituzionalismo apparente [*Scheinkonstitutionalismus*]» che fu così caratteristico degli anni cinquanta in Prussia[46].

L'attacco sferrato nel 1851 all'art. 105 e alle leggi organiche del 1850 soprattutto dal ministro degli Interni Westphalen e tenacemente portato avanti dallo stesso con l'appoggio esterno del monarca, si concluse nel maggio 1853 con la modifica sostanziale dell'art. 105 e la soppressione delle leggi del 1850.

Westphalen, al quale, in qualità di ministro degli Interni, spettava di indicare le autorità che avrebbero dovuto dare attuazione alla legge del 1850, nel maggio 1851, con un decreto ministeriale, ordinò ai presidenti delle giunte provinciali, gli *Oberpräsidenten*, che a questo scopo fossero riconvocate le vecchie diete provinciali. Una tale disposizione era naturalmente in totale contrasto con l'art. 66 della legge del 1850 cui si diceva di voler dare attuazione, e che aveva stabilito che «tutte le leggi sui ceti provinciali e circoscrizio-

[46] Cfr. E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, p. 16: «Il governo procedette in un modo che chiamerei sistema misto. Mescolò alla rinfusa unilaterali disposizioni regie, leggi e decreti ministeriali, cosicché alla fine non si riusciva più a distinguere cosa provenisse da questa e cosa da quella specie di disposizioni. Il sistema non era nuovo come scoperta: ad esserlo era piuttosto la sua applicazione. Sotto questa autocrazia accadeva spesso che un decreto ministeriale si occupasse di oggetti riservati alla legislazione, e le controversie sui limiti di validità dei decreti ministeriali erano assai frequenti persino tra i giuristi. Questo sistema misto fu di sostegno al governo nella pratica del costituzionalismo apparente. Accadeva spesso che ordinanze preparassero il terreno a nuove leggi, che decreti ministeriali facessero seguito a nuove leggi dando loro un'interpretazione non desumibile dalla lettera delle stesse e ne traessero delle conseguenze a cui la legislazione non aveva pensato» [spaziato nel testo].

nali sono abolite»[47]. Fu così agli ormai incostituzionali ceti provinciali, e non alle Camere, che nell'autunno del 1852, quando essi si riunirono di nuovo per la prima volta dopo l'emanazione della Costituzione, furono presentati ben sei diversi progetti di legge relativi all'ordinamento dei comuni rurali nelle province orientali del regno[48].

Le *Reaktivierungen* dei ceti circoscrizionali e provinciali segnarono naturalmente un punto di non ritorno nella parabola discendente cui sembrava ormai inesorabilmente destinata la legislazione organica del 1850. Il 19 giugno 1852, un'ordinanza regia controfirmata da tutto il governo ordinò la «sospensione» dell'introduzione delle leggi di riorganizzazione dei comuni e dei livelli amministrativi intermedi (introduzione che peraltro era giunta ad uno stadio già abbastanza avanzato soprattutto nelle province occidentali), mentre una legge successiva, la legge costituzionale del 24 maggio 1853, soppresse le determinazioni dell'art. 105 su cui si fondavano quelle leggi. L'opera di smantellamento della nuova legislazione del 1850 fu infine completata con un'altra legge, sempre del 24 maggio, che dichiarò definitivamente soppressi gli ordinamenti dell'11 marzo 1850. Con questi ultimi cadde anche, come c'era da aspettarsi, la legge del 24 luglio 1848, legge che aveva sottratto alle diete di circoscrizione, in mano alla nobiltà e ai signori fondiari, il diritto di fissare il bilancio della circoscrizione e di vincolare i residenti in essa al versamento delle imposte destinate alle sue casse[49].

Al termine di tutte queste manovre governative il risultato raggiunto era quello pervicacemente perseguito: il riallineamento dello stato della legislazione relativa all'organizzazione e agli organi di rappresentanza locale alla situazione pre-

[47] *Ibidem*, pp. 25-6.

[48] L'importanza delle cosiddette *Reaktivierungen* dei *Kreistage* e dei *Provinziallandtage* è stata adeguatamente messa in evidenza da I. CERVELLI, *Liberalismo e conservatorismo*, pp. 268, 274 s., e soprattutto pp. 305-314.

[49] E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, pp. 26-27.

rivoluzionaria e precostituzionale. Nei comuni rurali delle sei province orientali, tradizionale riserva elettorale dei conservatori[50], fu restaurata la legislazione municipale del *Vormärz*. Dapprima, dal 1853 al 1856 tornarono provvisoriamente in vigore i vecchi ordinamenti comunali; nel 1856 infine la restaurazione della situazione precostituzionale ricevette un'ulteriore e definitiva sanzione giuridico-formale con la promulgazione della *Landgemeindeordnung* del 14 aprile[51].

Le città delle province orientali avevano nel frattempo ricevuto un nuovo ordinamento municipale il 30 maggio 1853; questo ordinamento rimase in vigore, nelle sue determinazioni più importanti, sino al 1933[52]. Nonostante che esteriormente la nuova *Städteordnung* si ricollegasse all'ordinamento comunale del 1850, in realtà essa ridusse di molto l'autonomia delle rappresentanze cittadine e conferì ai funzionari statali maggiori poteri nelle questioni interne delle città[53]. In particolare, spiegava Lasker, tutto il potere di controllo sulle città che nell'ordinamento comunale del 1850 era stato affidato al *Bezirksrat*, l'autorità che sarebbe dovuta scaturire per elezione indiretta dai comuni, venne ereditato dalle vecchie *Regierungen*. Ad esse venne inoltre conferito il potere di rifiutare la conferma a membri del consiglio comunale che risultassero loro sgraditi[54].

[50] R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 190.

[51] Tra il marzo ed il maggio sempre del 1856 furono emanati anche i nuovi ordinamenti, distinti per le città e i comuni rurali, delle due province occidentali, la Renania e la Vestfalia (cfr. C. BORNHAK, *Preussische Staats- und Rechtsgeschichte*, p. 474).

[52] Cfr. F. RUGGE, *Il governo delle città prussiane*, p. 45. A questo lavoro di Rugge si rinvia per un'indagine approfondita delle caratteristiche e del funzionamento concreto delle municipalità prussiane sotto l'ordinamento comunale del 1853, come anche per ulteriore letteratura in merito (cfr. *ibidem*, p. 61, n. 28 e *passim*).

[53] Cfr. R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 191: «In verità i progetti governativi approvati dalle Camere, come anche quelli che furono presentati più in là, erano burocratici e centralistici».

[54] E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, p. 52. Cfr. a questo proposito F. RUGGE, *Il governo delle città prussiane*, pp. 190-91 e ss.

La omogeneizzazione degli ordinamenti dei comuni rurali e di quelli cittadini, uno degli aspetti dell'opera di riforma della legislazione del marzo 1850 che maggiormente l'avevano resa gradita ai liberali, lasciò il posto non tanto al «decentramento» quanto piuttosto al «particolarismo»:

«Nelle campagne – diceva Lasker – si mantennero la differenziazione cetuale e la parcellizzazione degli interessi: dal nobile fondiario [*Gutsherr*], all'affittuario ereditario [*Erb- und Lehnschulze*], attraverso i diversi tipi di contadini il cui *status* si fondava su diritti di diversa natura, contadini e semi-contadini [*Voll- und Halbbauern*], cossati [*Kossäthen*], giù giù fino ai casalini [*Häusler*], ai lavoranti [*Einlieger*] e ai lavoranti a giornata [*Tagearbeiter*][55]. Il particolarismo che non solo separava città e campagna nelle due grandi metà dello Stato, ma frantumava anche la metà rurale in piccolissimi frammenti, esponendoli al saccheggio di coloro che avevano potere immediato su di essi, il *Landrat* e il signore fondiario, era stato riconquistato»[56].

Allo smantellamento del nuovo ordinamento comunale e al reinfiltrarsi nell'organizzazione dello Stato costituzionale delle istituzioni dello Stato per ceti con la 'riattivazione' delle vecchie diete provinciali e circoscrizionali[57], non tardò ad accompagnarsi l'attacco alla terza legge organica del marzo 1850, la *Polizeiverwaltungsgesetz*. Quest'ultima, emanata in stretta connessione con il nuovo ordinamento comunale,

[55] Sulla differenziazione e sulla situazione economico-sociale dei contadini e del proletariato agricolo nelle province prussiane ad est dell'Elba cfr. H. SCHISSLER, *Preußische Agrargesellschaft*, in part. pp. 89-102 e 177-185; il § sul «Bauernstand» in E. KELLER, *Der Preußische Staat*, pp. 481-513; H.-J. RACH-B. WEISSEL, *Bauer und Landarbeiter*, in part. le «Worterläuterungen» in fondo al volume.

[56] E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, p. 29.

[57] In realtà, tuttavia, dice Heffter, questa restaurazione era destinata ad avere meno peso reale di quanto si potesse a prima vista supporre. I ceti provinciali infatti, mentre negli anni quaranta potevano ancora aspirare ad essere considerati un valido sostituto di una rappresentanza popolare unitaria di tutto il paese, e quindi essere agitati come elemento di dissuasione dall'introduzione della stessa, dopo l'emanazione della Costituzione erano evidentemente destinati a passare in secondo piano rispetto alla Dieta nazionale nell'esame e nella promulgazione delle leggi (H. HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung*, p. 330).

aveva trasferito l'amministrazione di polizia, ad eccezione che nelle città più grandi dove dovevano essere erette «direzioni regie di polizia», ai nuovi organi comunali istituiti dalla *Gemeindeordnung*[58], privando così i signori nelle campagne del potere di polizia tradizionalmente connesso all'esercizio dei diritti signorili.

Per la restaurazione dell'antica costituzione di polizia nelle province orientali, cui si opponeva soprattutto quell'art. 42 della Costituzione[59] nel quale «a ragione», diceva Haym, «la sinistra vedeva la *summa* di tutta la legislazione agraria e civile dell'epoca di Stein e la principale fortezza della carta costituzionale del 1850»[60], il governo dovette tuttavia attendere l'inizio della quarta legislatura (novembre 1855).

La Seconda camera della terza legislatura (novembre 1852 – maggio 1855) infatti, per quanto avesse al suo interno un considerevole numero di funzionari statali facilmente manipolabili[61], e nonostante che su un totale di 352 deputati ben

[58] Cfr. C. BORNHAK, *Preußische Staats- und Rechtsgeschichte*, pp. 473-4.

[59] Il lungo testo dell'articolo 42 recitava:
«Il diritto di disporre liberamente della proprietà fondiaria non sottosta ad altre limitazioni se non quelle della legislazione generale. È garantita la divisibilità dei fondi e la solvibilità degli oneri gravanti sui fondi.
Per la manomorta sono ammissibili limitazioni del diritto di acquisire *Liegenschaften* e di disporre di esse.
Sono aboliti senza risarcimento:
1. la giurisdizione signorile, la polizia signorile e la superiorità signorile come anche i diritti di superiorità e i privilegi connessi a determinati fondi;
2. gli obblighi derivanti da questi diritti di signoria, dalla protezione signorile, dalla precedente servitù ereditaria, e dalla precedente normativa fiscale e sulle attività imprenditoriali.
Con i diritti sono aboliti anche le controprestazioni e gli oneri finora spettanti a coloro che godevano di quei diritti.
Con la cessione ereditaria di un fondo è ammessa solo la trasmissione del pieno possesso; tuttavia anche qui può essere riservato un interesse solvibile fisso.
L'attuazione di queste determinazioni è riservata a leggi particolari».

[60] R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 194.

[61] Il liberale Friedrich Harkort, nel suo *Wahlkatechismus pro 1852 für das Volk*, fatto circolare proprio in preparazione delle elezioni del 1852,

196 fossero della maggioranza conservatrice e solo 153 dell'opposizione[62], non si mostrò sufficientemente compiacente nei confronti dei progetti conservatori di soppressione

aveva cercato invano di dissuadere l'elettorato dal votare funzionari statali che, affermava, «non sanno votare in modo indipendente» (F. HARKORT, *Eine Stimme aus dem liberalen Lager*, p. 75). Unitamente al *Wahlkatechismus* di Harkort venne distribuito anche, secondo quanto riferisce L. Berger nella sua biografia di Harkort (cfr. *Der alte Harkort*, p. 499), un elenco di nomi, sia dei «deputati che, avendo votato per il governo nell'ultima sessione, hanno ricevuto in cambio promozioni e aumenti di stipendio», sia di quei «deputati dell'opposizione» che invece «hanno conosciuto retrocessioni e altre disavventure nella loro condizione di servizio». L'«interessante» lista dei ben 34 nomi di deputati della destra che avevano avuto avanzamenti di carriera cominciava, dice Berger, con quello del *Regierungsreferendar* von Bismarck-Schönhausen e proseguiva con quelli, divenuti in seguito parimenti noti, di Bodelschwingh, Eulenburg, Puttkamer (L. BERGER, *Der alte Harkort*, pp. 499-500).
Il fondamento legislativo della stretta dipendenza dei funzionari dell'amministrazione statale dai loro superiori era assicurato dalle due leggi sulle violazioni della disciplina di servizio (*Dienstvergehen*) del 7 maggio 1851 per i giudici e del 21 luglio 1852 per tutti gli altri funzionari statali (cfr. P. VON RHEINBABEN, *Die preußischen Disziplinargesetze*, e inoltre E. VON DULTZIG, *Das preußische Disziplinargesetz*). La legge del 1852, emanata in attuazione dell'art. 98 della Costituzione e che rimase in vigore fino al 1937, aveva accolto praticamente senza riserve un'ordinanza d'emergenza, la *Notverordnung* dell'11 luglio 1849, che al § 20 aveva allargato notevolmente la casistica dei motivi che avrebbero potuto giustificare il licenziamento di un funzionario: non più solo cioè per alcolismo, sperpero, indebitamento facile o comportamento offensivo della religione o della moralità, ma anche per violazione dell'obbligo di fedeltà, mancanza di coraggio nell'espletamento delle funzioni, prese di posizione contro il governo. Sul diritto disciplinare dei funzionari statali cfr. anche sotto alla n. 95 di questo medesimo capitolo.

[62] Cfr. L. PARISIUS, *Deutschlands politische Parteien*, pp. 1-39, in part. p. 20. All'interno della maggioranza conservatrice Parisius distingue: 1. la destra estrema della «Kreuzzeitungspartei» con 103 deputati; 2. la destra ministeriale con 93 deputati; 3. un altro gruppo parlamentare di soli 9 membri tra ministri e presidenti delle giunte provinciali; 4. 33 *Wilde*, non appartenenti cioè ufficialmente e stabilmente ad alcun gruppo parlamentare ma votanti di solito, dice Parisius, con la destra. Tra questi ultimi vi erano anche dieci cattolici che però, sempre a detta di Parisius, quando si trattava di questioni ecclesiastiche votavano con la 'sinistra'. Tra i gruppi parlamentari che invece potevano essere ascritti, con una certa sicurezza, all'opposizione, Parisius distingue: 1. la «Fraktion Bethmann-Hollweg» o «Wochenblattpartei» con 17 membri; di questi non pochi erano coloro che, prima di passare all'opposizione, erano stati zelanti sostenitori del governo: era questo il caso tanto del futuro mini-

dell'art. 42. Nella terza legislatura la Seconda camera, in cui tuttavia le commissioni più significative erano per la maggior parte occupate dai membri più eminenti dell'opposizione[63], e in cui era infine riuscito ad imporsi come primo presidente il conte Schwerin, già membro della Dieta unificata del 1847[64], rigettò infatti energicamente sia la proposta di ridurre ulteriormente il già breve periodo delle sessioni parlamentari[65], sia quella di sopprimere o modificare l'art. 42 della Costituzione[66]. Non solo, la medesima Camera riuscì a tener testa anche alle proposte partite dalla Camera alta di ripristino della indivisibilità dei feudi con successione ereditaria privilegiata e di reintroduzione del diritto di caccia signorile su terreni non di proprietà, così come di altri istituti giuridici proprietari contrastanti con l'avanzata legislazione agraria prussiana immediatamente postrivoluzionaria[67].

stro von Bethmann-Hollweg, quanto dell'ex ministro sassone von Carlowitz che, negli anni del conflitto, diventerà uno dei capi più eminenti dell'opposizione parlamentare; 2. il gruppo dei cattolici con 62 deputati; 3. il gruppo dei polacchi con 13 deputati; infine, 4. la «liberale Partei» con circa 61 uomini. Quest'ultima era ulteriormente divisa al suo interno in due raggruppamenti più omogenei: la «Fraktion Patow» e la «Fraktion Wentzel-Vincke».
Ludolf Parisius (1827-1900), fu lo storiografo per così dire 'ufficiale' del primo partito liberale tedesco, il primo moderno partito politico tedesco in assoluto, e cioè il partito progressista («Deutsche Fortschrittspartei») fondato nel 1861 (cfr. sotto al cap. II 4, pp. 328 ss.). Dal 1858 al 1864 Parisius esercitò come giudice nel *Kreisgericht* di Gardelegen (Sassonia). All'attività di scrittore si dedicò dopo il suo licenziamento dal servizio avvenuto nel 1864. Parisius fu eletto per la prima volta deputato, tra le fila della «Fortschrittspartei», nel 1862; fece parte della Camera dei deputati prussiana sino al 1866 e poi ancora di nuovo dal 1867 al 1898.

[63] Così R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 193.

[64] Cfr. il suo profilo biografico al cap. I 1, a p. 42, n. 14.

[65] R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 193.

[66] *Ibidem.*

[67] La legge del 31 ottobre 1848 prima e quella del 7 marzo 1850 dopo avevano abolito senza risarcimento alcuno il diritto di caccia signorile nei terreni dei contadini. Due leggi, del 2 marzo e dell'11 marzo 1850, erano intervenute a regolare in senso costituzionale il rapporto tra contadino e signore e la solvibilità dei *Reallasten* (cfr. sopra a p. 182, n. 43).

Ciononostante nel 1855, al termine della terza legislatura, «lo stato in cui si trovavano lo zelo politico, l'energia pratica e il coraggio morale della popolazione erano indubitabilmente molto bassi», diceva Haym; «il popolo prussiano nel suo complesso era sinceramente nauseato dalla lettura dei dibattiti parlamentari ed era poco incline a mettersi in moto e a sostenere i costi dell'impegno politico»[68].

Il progetto di revisione della Costituzione in senso cetual-feudale, coltivato con perseveranza nelle file della reazione, raggiunse un soddisfacente stadio di realizzazione soprattutto 1. dopo che il monarca e la destra estrema riuscirono nel progetto di eliminare la componente elettiva della Prima camera, e 2. dopo le elezioni dell'ottobre 1855, che fecero della Seconda camera un'appendice dell'apparato amministrativo e quindi un docile strumento nelle mani del governo.

La composizione della Prima camera[69], quale fissata negli

La legge del 24 febbraio 1850, infine, aveva abolito tutti i privilegi e le esenzioni nobiliari dall'imposta fondiaria in conformità con il dettato dell'art. 101 della Costituzione affermante il principio dell'eguaglianza dei cittadini di fronte al fisco. Su queste leggi cfr. C. BORNHAK, *Preußische Staats- und Rechtsgeschichte*, pp. 475-76. Sulla riforma della costituzione agraria prussiana, avviata con l'editto dell'ottobre del 1807 (che liberò gli abitanti delle campagne dalla sudditanza personale dal signore terriero, il quale ultimo però mantenne intatti i suoi diritti di patronato, di polizia e di giurisdizione), proseguita con il *Regulierungsedikt* del 14 settembre 1811, e infine coronata dalle leggi di epoca immediatamente postrivoluzionaria sopracitate, cfr. R. KOSELLECK, *Preußen*, pp. 487-559; F.L. CARSTEN, *Geschichte der preußischen Junker*, pp. 80-119; H. SCHISSLER, *Preußische Agrargesellschaft*, pp. 106-144.

[68] R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 195.

[69] Dopo lo scioglimento dell'Assemblea nazionale costituente del 1848, che «per il compito che doveva svolgere non poteva essere divisa in Camere» (cfr. A. HUGEMANN, *Die Entwickelung der ersten Kammer*, p. 46), e dopo la concessione della Costituzione del 1848, la Prima camera si era riunita per la prima volta a Berlino, contemporaneamente alla Seconda camera, il 26 febbraio 1849. L'elezione delle due Camere era avvenuta sulla base delle due leggi elettorali, una per la Prima e l'altra per la Seconda camera, concesse il 6 dicembre 1848. Dopo lo scioglimento della Seconda camera nell'aprile 1849 (la cosiddetta *Dreimonatskammer*) e l'aggiornamento della Prima, dopo la concessione del diritto elettorale a tre classi per la Seconda camera nel maggio 1849, e, infine, dopo la rielezione della Seconda camera sulla base della nuova legge elettorale

artt. 65-68 della Costituzione del 1850, corrispondeva solo in parte a quelli che erano i progetti monarchici di restaurazione cetuale e neocetuale in materia.

Nella sua proposta di modifica della Prima camera fatta pervenire alla Dieta nel gennaio 1850, prima cioè che fossero chiusi i lavori di revisione della Costituzione concessa del 1848, il monarca aveva infatti espresso assai chiaramente la sua preferenza per una combinazione dell'elemento elettivo con quello cetuale[70], e in particolare per una preponderanza della componente sociale dei grandi proprietari terrieri. Nella sua proposta infatti a questi ultimi sarebbero dovuti andare ben 60 dei 200 seggi di cui, senza contare i principi di casa reale, avrebbe dovuto consistere la Prima camera, e ad essi se ne sarebbero presumibilmente aggiunti altri con le nomine ereditarie.

Le Camere, che pure avevano nel complesso accettato la proposta del monarca, si erano però rifiutate di accogliere il punto della stessa che assicurava la preponderanza della

nel luglio dello stesso anno, le due Camere furono nuovamente convocate a Berlino per il 7 agosto. Da questo momento esse cominciarono i lavori di revisione della Costituzione concessa del 1848, gran parte dei quali fu dedicata proprio alla revisione degli artt. 62-65 riguardanti la formazione della Prima camera. Nella Costituzione riveduta del 1850 della formazione e della composizione della Prima camera si occupavano gli artt. 65-68 (cfr. *ibidem*, pp. 92-4, 99-100, 105-109).

[70] Secondo la proposta del monarca membri della Prima camera avrebbero dovuto essere:
1. i principi maggiorenni della casa reale;
2. i capi delle famiglie già immediate dell'Impero, non sottoposte cioè direttamente all'autorità del principe territoriale, e i capi di quelle famiglie potenti, che disponevano di grosse proprietà terriere, cui il re avrebbe riconosciuto il diritto ereditario di sedere nella Prima camera;
3. membri nominati a vita dal monarca;
4. 60 membri eletti dai 200 proprietari terrieri che versavano le quote fiscali più alte in ogni provincia;
5. 30 membri eletti dai magistrati delle città più grandi, e cioè con oltre 10 000 abitanti;
6. 6 membri eletti dalle università.
Il numero totale dei membri da 2. a 6. non avrebbe dovuto superare le 200 unità (cfr. *ibidem*, pp. 102-105).

rappresentanza dei grandi proprietari terrieri, riuscendo invece ad imporre che al posto dei 60 membri da questi eleggibili ne subentrassero 90 espressione dei maggiori contribuenti fiscali in genere. In questo modo si sarebbero aperte le porte della Prima camera anche ai maggiori contribuenti delle città; questi ultimi infatti, pur essendo per la maggior parte proprietari terrieri, erano però anche, altrettanto spesso, di idee liberali[71]. Non solo, sempre in contrasto con la proposta monarchica per la composizione della Prima camera, con le determinazioni degli artt. 65-68 della Costituzione del 1850, le Camere riuscirono anche ad assicurare la preponderanza dell'elemento elettivo su quello di nomina regia; i membri nominati a vita dal re, quelli per diritto ereditario, gli ex immediati dell'Impero, i principi, non avrebbero dovuto infatti superare complessivamente, secondo l'art. 65 della Costituzione, il numero di quelli elettivi.

Il monarca ed il ministro degli Interni, raccontava Eduard Lasker nel 1861, che avrebbero voluto la maggioranza della Prima camera composta dalla bassa nobiltà dei «kleine Herren», i cosiddetti *Junker*[72], continuarono a considerare provvisoria la determinazione dell'art. 65 della Costituzione (anche perché essa, secondo l'art. 66, sarebbe dovuta entrare in vigore solo con il 7 agosto 1852), fino a quando non venne emanata la legge del 7 maggio 1853. Questa legge apportò modifiche sostanziali agli artt. 65-68 della Costituzione del 1850 relativi per l'appunto alla formazione e alla composizione della Prima camera[73]. Nello stabilire nuovi criteri per la formazione di quest'ultima, essa prescriveva infatti che i suoi membri dovessero essere tutti nominati dal re con diritto ereditario o a vita secondo il modello francese; i nomi dei

[71] *Ibidem*, p. 107.

[72] Sugli *Junker* cfr., con riguardo prevalente alla loro condizione e posizione sociale, H. SCHISSLER, *Zur Sozialgeschichte*; R. KOSELLECK, *Preußen*; F.L. CARSTEN, *Geschichte der preußischen Junker*; R.M. BERDHAL, *Preußischer Adel.*

[73] Cfr. E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, pp. 30-36, qui p. 35.

membri di questa Camera sarebbero stati resi noti da un'ordinanza regia. Alla base di questa legge stava evidentemente un compromesso: le Camere avevano rinunciato alla componente elettiva ottenendo in cambio l'estromissione degli *Junker* dalla rappresentanza della Prima camera.

Nell'attesa che il monarca si decidesse a rendere noti per ordinanza i nomi dei membri della Prima camera, trascorse circa un anno e mezzo. Quando però finalmente l'ordinanza venne emanata, il 12 ottobre 1854, si notò con grandissima sorpresa che essa, anziché i nomi dei designati a formare la Prima camera, conteneva invece nuovi criteri per la sua formazione. Furono proprio le norme sulla composizione della Prima camera contenute non nella legge del 1853 ma per l'appunto in questa ordinanza del 1854, a restare determinanti per tutta la fase costituzionale della monarchia prussiana.

Già la modalità stessa con cui era stata fissata la composizione della Prima camera, attraverso un'ordinanza che anziché dare attuazione ad una legge aveva essa stessa creato nuove norme, denunciava Lasker, era una prova inconfutabile della non conformità alla legge, dell'«illegalità» dell'esistenza di questa Camera[74]. Sarà proprio questa illegalità della Camera alta prussiana a indurre eminenti membri del liberalismo, sia democratico che costituzionale, e ancora prima dell'inizio del conflitto costituzionale, a porre sempre di nuovo sul tappeto la questione della necessità di una modifica della sua composizione. Le accuse di illegalità, anziché placarsi gradualmente col tempo, andarono invece progressivamente aumentando di tono; tanto più che la Camera alta prussiana dal canto suo, lungi dal lasciarsi frenare da considerazioni di opportunità politica, abusò largamente dei suoi poteri di veto in ambito legislativo durante la Nuova Era, nonché, clamorosamente, dei suoi poteri in materia di autorizzazione della legge di bilancio (poteri invero costituzionalmente assai limitati) durante il conflitto costituzionale.

[74] Cfr. E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, p. 36. Sulla Prima camera cfr. inoltre anche E. LASKER, *Das Herrenhaus* (1863).

Con l'ordinanza dell'ottobre 1854, si è visto, scomparve del tutto la componente elettiva della Prima camera; determinanti per la sua formazione divennero invece l'elemento dell'appartenenza cetuale ereditaria da un lato e la nomina regia dall'altro[75]; dal punto di vista della sua composizione sociale, invece, essa divenne appannaggio pressoché esclusivo dei «kleine Herren», dello *Junkertum*[76].

Secondo le nuove norme poste dall'ordinanza del 1854 per la composizione della Prima camera, i membri di quest'ultima dovevano essere di tre tipi: i principi di casa reale, i membri ereditari, i membri vitalizi[77].

I membri vitalizi, in gran parte, avrebbero dovuto essere proposti al monarca, cui spettava la loro nomina, da «corpi elettorali [*Wahlkörperschaften*]», alcuni individuati appositamente *ad hoc*. I corpi cui l'ordinanza riconosceva il diritto di proporre al monarca le persone da nominare come membri a vita della Camera alta, e cioè i corpi con *ius praesentandi*, erano: 1. i *Domstifter* già chiamati alla curia dei signori

[75] Cfr. A. HUGEMANN, *Die Entwickelung der ersten Kammer*, p. 122.

[76] Così E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, p. 35.

[77] Sulla composizione della Prima camera secondo l'ordinanza del 12 ottobre 1854 cfr. A. HUGEMANN, *Die Entwickelung der ersten Kammer*, pp. 118 ss. Hugemann raggruppa gli aventi diritto di accesso alla Prima camera secondo l'ordinanza del 1854 in tre categorie:
1. i principi maggiorenni nominati dal re;
2. i membri per diritto ereditario, e cioè: (a) il principe di Hohenzollern-Sigmaringen; (b) gli *Standesherren*; (c) i principi, i conti e i signori già appartenenti alla curia dei signori del 1847; (d) i nominati con diritto ereditario;
3. i membri nominati a vita, e cioè (a) i rappresentanti di tre capitoli del duomo evangelici, delle 48 città più grandi, di alcune corporazioni, dei conti, delle *Verbände* della vecchia e consolidata proprietà fondiaria; (b) i detentori degli antichi uffici prussiani di *Landhofmeister*, *Oberburggraf*, *Kanzler* e *Obermarschall*; (c) le persone nominate dal monarca in quanto degne di particolare fiducia (p. 119).
Sulla composizione della Prima camera chiarissimo anche C. BORNHAK, *Preußisches Staatsrecht*, I, pp. 398-404. In questo suo lavoro Bornhak discute anche la questione della legalità della composizione della Prima camera quale fissata nell'ordinanza del 1854 (cfr. *ibidem*, pp. 391-397: «Die Rechtsgrundlagen des Herrenhauses»).

della Dieta unificata del 1847, e cioè i capitoli del duomo di Brandeburgo, Merseburg e Naumburg; 2. le 8 rappresentanze di interessi (*Verbände*), una per provincia della monarchia, dei conti residenti in possesso di *Rittergüter*; 3. le 90 rappresentanze di interessi dei *Rittergutsbesitzer* nella cui proprietà familiare era documentabile il possesso del medesimo fondo signorile da almeno 100 anni o nella cui famiglia vi fosse un *Rittergut* fondato su feudo, maggiorascato, minorascato, *Seniorat*, fidecommesso o sostituzione fidecommissaria, ovunque con successione ereditaria maschile; 4. i senati delle università del Regno; 5. le rappresentanze comunali delle città cui il monarca avesse concesso il diritto di presentazione; infine, ultimo ma non per importanza, 6. le rappresentanze delle famiglie eminenti e soprattutto in possesso di grandi proprietà fondiarie cui il monarca avesse voluto graziosamente concedere il *Präsentationsrecht*.

L'elezione passiva, riassumeva Lasker, venne così fatta dipendere rispettivamente dall'appartenenza ad un capitolo, dal possesso di un *Rittergut*, dalla titolarità di un incarico di professore ordinario presso un'università del Regno, dall'appartenenza al magistrato cittadino. «Furono creati nuovi ceti... e accanto ai membri con nomina vitalizia o ereditaria venne posta un'altra categoria di persone la cui permanenza alla Camera era subordinata alla durata della sua appartenenza ad un determinato ceto»[78].

Con questa modifica apportata alla composizione della Prima camera, il cui numero totale di membri fu per di più lasciato indeterminato dall'ordinanza del 1854 (cosicché il monarca avrebbe sempre potuto creare artificialmente una maggioranza conservatrice favorevole alle sue proposte semplicemente nominando altri membri di sua fiducia, attraverso cioè un cosiddetto *Pairsschub*), la Prima camera, da cui, come si è già detto, era stato espunto qualsiasi elemento elettivo, divenne, conformemente a quella che era stata la massima aspirazione del monarca di restaurare la curia dei

[78] E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, pp. 30-36, qui p. 35.

signori del 1847, una Camera di pari. Fu sullo sfondo di questa nuova realtà istituzionale che le Camere prussiane nell'aprile del 1855 approvarono una legge costituzionale, di modifica dell'art. 62, con cui la vecchia denominazione di Prima camera venne sostituita con quella, certo assai più rispondente alla cosa denominata e meno «francesizzante»[79], di Camera dei signori (*Herrenhaus*). Coerentemente con ciò, con la medesima legge fu ridenominata anche la Seconda camera: quest'ultima, da qui in poi, fu detta infatti Camera dei deputati (*Abgeordnetenhaus*)[80].

Se la composizione della Camera dei signori rifletteva il successo incontrato dai progetti di revisione in senso cetual-feudale della Costituzione coltivati dal ministro degli Interni e dall'estrema destra[81], nondimeno la Camera dei deputati della quarta legislatura rispecchiava nella sua composizione l'ideale del *Bürokraten Regiment* perseguito dal presidente del Consiglio Manteuffel[82]. Quest'ultimo infatti vedeva nel rafforzamento dell'influsso dell'amministrazione burocratica anche sugli organi di rappresentanza del paese, lo strumento più sicuro e affidabile per garantire un esecutivo forte e al di sopra delle parti: un «mite assolutismo» come lui stesso lo definì, in grado di far fronte alle pressioni particolaristiche e disgreganti dei diversi gruppi politici e sociali[83].

[79] Così C. BORNHAK, *Preußisches Staatsrecht*, I, p. 390.

[80] La ridenominazione delle due Camere fu sancita con la legge costituzionale del 30 maggio 1855 (cfr. *ibidem*).

[81] Tra gli Stati tedeschi in cui gli *Standesherren* avevano diritti ereditari di rappresentanza nelle Camere, quali li ottennero in Prussia nel 1854 per la Camera dei signori, H. Gollwitzer ricorda la Baviera, il Württemberg, il Baden, l'Assia-Darmstadt, la Sassonia, l'Hannover (cfr. H. GOLLWITZER, *Die Standesherren*, pp. 49 e pp. 97 ss. e 109 ss.). L'anacronistica presenza degli *Standesherren* nella composizione della Camera alta prussiana sarà stigmatizzata agli inizi del nostro secolo anche da G. JELLINEK (cfr. *Der Kampf des alten*, pp. 409 ss.).

[82] Così veniva definito dalla destra estrema l'ideale statalistico di governo del presidente del Consiglio (cfr. G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, pp. 281 ss.).

[83] Cfr. G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, p. 286. Secondo Grünthal la concezione politica di Manteuffel sarebbe stata, durante gli

La Camera dei deputati uscì dalle elezioni dell'ottobre 1855 con una composizione ancora più marcatamente governativa che nella terza legislatura.

Gli strumenti posti a disposizione del governo, e in particolare del ministro degli Interni e dei suoi immediati sottoposti, dall'ordinanza elettorale del 30 maggio 1849 per condizionare la libertà di voto degli elettori erano molteplici. L'art. 3 dell'ordinanza infatti, riguardante la formazione dei collegi elettorali, aveva attribuito alle *Regierungen* il potere di «formare i collegi elettorali dimodoché da ogni corpo elettorale fossero eletti perlomeno due deputati»; alle medesime spettava inoltre di designare i luoghi in cui dovevano essere aperti i seggi elettorali, nonché la nomina dei presidenti di seggio (*Wahlcommissarien*)[84]. Fu così che, proprio sulla base di queste determinazioni, in un «Decreto del ministro degli Interni prussiano al presidente della Giunta provinciale in Königsberg relativo alla ridefinizione dei collegi elettorali» del 18 maggio 1855[85] si richiamava l'attenzione dell'*Oberpräsident* di Königsberg sulla necessità di sfruttare al massimo i poteri attribuiti alle *Regierungen* della provincia dall'ordinanza del 1849 «allo scopo di ottenere elezioni in senso conservatore»[86]. Nel seguito del decreto i 'suggeri-

anni della reazione, vicina a quella di Bismarck (*ibidem*, p. 294) molto più di quanto si sia ritenuto finora. In questo Grünthal si riallaccia esplicitamente alla linea storiografica aperta da L. GALL con il saggio *Bismarck und der Bonapartismus*.

84 Cfr. *Verordnung betreffend die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer (30.5.1849)*, (citata sopra al cap. I 1, n. 69), pp. 497 (art. 3) e 499 (art. 16).

85 *Erlaß des preußischen Innenministers an den Oberpräsidenten in Königsberg wegen der Neugliederung der Wahlbezirke*, An den Königlichen Ober-Präsidenten, Wirklichen Geheimen Rath, Herr Eichmann, Excellenz zu Königsberg i. Pr., Berlin, den 18. Mai 1855, gez.: Der Minister des Innern, von Westphalen, edito in B.-M. ROSENBERG, *Die ostpreussische Vertretung*, pp. 185-190. Su questa ordinanza elettorale di Westphalen del 1855 cfr. anche H. VON GERLACH, *Die Geschichte des preußischen Wahlrechts*, pp. 41 s.

86 *Erlaß des preußischen Innenministers an den Oberpräsidenten in Königsberg wegen der Neugliederung der Wahlbezirke* (18 maggio 1855), p. 186.

menti' del ministro degli Interni andavano nello specifico dalla raccomandazione di procedere alla «modifica dei collegi elettorali e/o dei luoghi sede di elezioni, laddove sinora le stesse sono state favorevoli all'opposizione»[87], all'esortazione a non esitare a mettere insieme territori anche non contigui nel formare i collegi elettorali, qualora da una tale combinazione ci si potesse verosimilmente attendere risultati elettorali più favorevoli al governo[88], alla raccomandazione di scegliere i presidenti di seggio tenendo presente la loro «accortezza, fermezza ed esperienza politica»[89]. Il decreto non mancava infine di suggerire al presidente della Giunta provinciale, il quale avrebbe poi dovuto a sua volta comunicare il contenuto del decreto ai presidenti delle *Regierungen* e ai *Landräte* loro sottoposti, l'opportunità di adoperarsi al fine di indurre quegli individui «decisamente conservatori», che già una volta erano stati eletti, a ripresentare la loro candidatura. Nel caso che ciò non potesse essere raggiunto e non fossero disponibili a candidare altre personalità eminenti, si riteneva «in genere consigliabile» che fossero gli stessi *Landräte* a proporsi quali candidati[90].

La partecipazione popolare alle elezioni del 1855[91] fu la più bassa mai registrata nel periodo da noi tenuto sotto osserva-

[87] *Ibidem*, p. 188.

[88] *Ibidem*, p. 188: «Nella definizione dei collegi elettorali deve essere evitata il più possibile la divisione delle singole circoscrizioni; questa operazione si è infatti dimostrata sinora, nella maggior parte dei casi, assai dubbia. La parte della circoscrizione che viene disgiunta dal resto è per lo più priva di qualsiasi punto di sostegno e ricade quasi interamente sotto l'influsso preponderante di un'altra circoscrizione. Un'eccezione alla regola si farà solo nei casi in cui la tendenza del collegio più grande, cui viene unita una parte di un altro collegio, rechi in sé una garanzia certa del buon risultato delle elezioni comuni e nel caso ciò trovi conferma nelle elezioni svoltesi sinora».

[89] *Ibidem*.

[90] *Ibidem*, p. 190.

[91] Le elezioni primarie, quelle in cui gli *Urwähler* eleggevano i *Wahlmänner*, ebbero luogo il giovedì 27 settembre 1855; quelle secondarie, in cui gli ultimi eleggevano gli *Abgeordneten*, lunedì 8 ottobre 1855 (cfr. F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. VI).

zione, e cioè gli anni compresi tra il 1849 e il 1866. Tra gli aventi diritto al voto la percentuale dei votanti raggiunse appena il 16,1%; della popolazione rientrante nella terza classe elettorale, che come si è detto raccoglieva gli strati meno abbienti della popolazione, si recò alle urne addirittura solo il 12,7%[92]. E tuttavia, proprio la bassa percentuale di partecipazione alle elezioni della terza classe elettorale, la straordinaria vivacità della campagna elettorale divampata nelle città e, infine, la pesante sconfitta subita dai conservatori nei quattro collegi elettorali in cui era divisa Berlino, lasciavano intuire come in realtà la vittoria più che della reazione fosse stata del governo[93].

Nella Camera dei deputati della IV legislatura, che tenne la sua prima seduta il 29 novembre 1855, tra i 352 deputati oltre a 7 ministri vi erano ben 72 *Landräte*[94]. Ciò significava

[92] Cfr. L. PARISIUS, *Deutschlands politische Parteien*, p. 16. I seguenti dati percentuali sulla partecipazione popolare alle elezioni nel periodo compreso tra il 1849 e il 1866, hanno il valore di dati ufficiali; per esplicita precisazione dello stesso Parisius, essi sono stati da lui ricavati da diversi numeri della «Zeitschrift des Preußischen statistischen Bureaus».

Tra gli aventi diritto al voto presero parte alle elezioni:

	1a classe	2a classe	3a classe	aventi diritto
1849	55,4	44,7	28,6	31,9
1855	39,6	27,2	12,7	16,1
1858	50,2	37,1	18,5	22,6
1861	55,8	42,4	23,0	27,2
1862	61,0	48,0	30,5	34,3
1863	57,0	44,0	27,3	30,9
1866	60,4	47,5	27,6	30,4

[93] Per una analisi più particolareggiata del voto dell'ottobre 1855 si rinvia a G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, in part. pp. 436-445. Dei nove deputati che doveva eleggere Berlino, ben 7 erano liberali (Schwerin, che fu eletto tre volte, Patow, due volte, e infine Kühne e Mathis) (*ibidem*, p. 443).

[94] G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, p. 446, ha calcolato che dei 329 *Landräte* presenti in tutto il Regno di Prussia uno su quattro sedeva nella Camera dei deputati. Dei 72 *Landräte* presenti nella Camera dei deputati del 1855, inoltre, 14 erano stati eletti nelle province occi-

che circa 1/5 dei deputati ricadeva nella categoria dei cosiddetti «funzionari politici», quei funzionari cioè dai quali, per l'alta rilevanza politica dell'incarico ricoperto, ci si aspettava dovessero agire ed esprimersi in assoluta consonanza ed armonia con le direttive governative; proprio a garanzia di questo principio la legge disciplinare del 21 luglio 1852 ammetteva che essi potessero essere rimossi in qualsiasi istante dall'incarico per volere dei superiori[95]. Oltre ai 72 *Landräte*, nella Camera dei deputati eletta nel 1855, vi erano anche 12 pubblici ministeri (*Staatsanwälte*), anch'essi rientranti tra i «funzionari politici», nonché altri 30 funzionari statali di vario tipo[96].

In questa *Landratskammer*, «come l'umorismo popolare battezzò il frutto legnoso maturato all'albero del parlamentari-

dentali della Prussia, e cioè Vestfalia e Renania, e ben 59 nelle province orientali.

[95] Per i *Landräte*, come del resto per tutti gli altri *politische Beamte* (così denominati però solo a partire dagli ultimi decenni dell'Ottocento), la legge del 21 luglio 1852 sulla «violazione della disciplina di servizio» (cfr. quanto già detto sopra in merito in questo stesso capitolo a p. 188, n. 61) aveva previsto potesse all'occorrenza applicarsi un'ulteriore misura disciplinare consistente nella temporanea collocazione a riposo con aspettativa (*Versetzung in den einstweiligen Ruhestand mit Wartegeld*). Secondo la legge del 1852 questa misura disciplinare poteva essere disposta per tutti i «funzionari politici» (sottosegretari di Stato, direttori ministeriali, presidenti delle giunte provinciali, presidenti e vicepresidenti dei collegi delle *Regierungen*, capi degli uffici regi di polizia, pubblici ministeri, funzionari del servizio diplomatico) senza l'avvio di alcuna procedura, senza l'enunciazione dei motivi per cui era stata disposta, e, soprattutto, senza che il funzionario avesse il diritto di venir ascoltato sulle accuse mossegli. Sui *politische Beamte* e la legge del 1852 cfr. F. HARTUNG, *Zur Geschichte der preußischen Verwaltung*, pp. 709 ss.; G. GRÜNTHAL, *Grundlagen konstitutionellen Regiments*, in part. pp. 50-55; P. VON RHEINBABEN, voce *Beamte*, in part. pp. 362 e 368; dello stesso, voce *Disziplin*; G. SCHMOLLER, *Noch ein votum über die «politischen» Beamten*; A. LOTZ, *Politische Beamte in Preußen?*; sulla «*Versetzung (einstweilige) in den Ruhestand*», comunemente detta *Zurdispositionsstellung*, cfr. anche l'*Handwörterbuch*, di R. VON BITTER.

[96] Cfr. L. PARISIUS, *Deutschlands politische Parteien*, p. 22. Per un utilissimo prospetto sulla composizione sociale della Camera dei deputati prussiana dal 1848 al 1866 cfr. G. GRÜNTHAL-H. BRANDT-K. E. POLLMANN, *Social Aspects*, p. 66.

smo prussiano»[97], l'opposizione poteva contare al massimo su 116 deputati; tanti erano infatti i liberali, raccoltisi nella «Fraktion Mathis», 21 membri, o facenti capo alla cosiddetta «Linke», appena 36 deputati, se sommati ai 59 deputati del gruppo cattolico[98].

I rapporti di forza politici tra maggioranza e opposizione all'interno della Camera dei deputati non lasciavano alcun dubbio sul fatto che quest'ultima si sarebbe senz'altro piegata ai piani di revisione «all'indietro» della Costituzione coltivati da Westphalen. Questi piani si prefiggevano il raggiungimento di almeno 3 obiettivi principali: 1. il completamento della riorganizzazione dell'amministrazione locale dopo la soppressione delle leggi organiche del 1850 e quindi l'emanazione di un nuovo ordinamento cittadino per la Renania e la Vestfalia nonché, ovviamente, di un nuovo ordinamento dei comuni rurali per le sei province orientali[99]; 2. l'emanazione di una nuova legge elettorale per la Camera dei deputati al posto dell'ordinanza provvisoria del 1849 che, basata sul principio «un uomo, un voto», sembrava a Westphalen eccessivamente democratica e non sufficientemente rispettosa delle 'naturali' differenze sociali degli individui; 3. l'affermazione nella prassi del principio per cui il bilancio si

[97] Cfr. L. BERGER, *Der alte Harkort*, p. 522.

[98] L. PARISIUS, *Deutschlands politischen Parteien*, pp. 21-2. La «Fraktion Mathis» era sorta sulle ceneri della «Fraktion Bethmann-Hollweg» o «Wochenblattpartei». Nella cosiddetta «Linke» si ritrovavano la «Fraktion Patow» (in cui si erano fusi i due precedenti gruppi parlamentari «Patow» e «Vincke» dei primissimi anni cinquanta) nonché altri deputati liberali non aderenti ad alcun gruppo parlamentare. Del gruppo «Patow» facevano parte, per non citare che i nomi dei suoi membri più noti, il conte Schwerin, Auerswald, Patow, von Saucken Julienfelde, Wentzel, Kühne, von Beughem, Delius, von Bockum-Dolffs, André, tre democratici della Prussia occidentale: Behrend, Housselle (-Elbing) e von Hennig (-Plonchott), nonché, infine, tre uomini che in seguito confluiranno nella «Deutsche Fortschrittspartei»: Allnoch, Harkort e Metzmacher. Tra i cattolici vi erano anche tre membri dell'ex gruppo parlamentare dei polacchi che i rimaneggiamenti governativi dei collegi elettorali ed altre manovre elettorali avevano quasi annientato (*ibidem*).

[99] Questi ordinamenti furono infatti emanati, come si è già visto, nel 1856 (cfr. sopra a p. 185).

scindeva in due blocchi: il bilancio 'ordinario', che nella concezione dei conservatori poteva essere slegato dal vincolo di autorizzazione annuale delle Camere, e il bilancio 'straordinario', che invece avrebbe dovuto continuare ad essere regolarmente approvato ogni anno. Questa divisione, evidentemente, avrebbe garantito al governo una maggiore libertà di azione nella gestione delle finanze pubbliche[100].

L'opposizione liberale dell'*Abgeordnetenhaus* (AH), che pure era uscita dalla campagna elettorale psicologicamente e organizzativamente rafforzata al suo interno dal ritorno di numerosi democratici all'impegno politico, era numericamente ancora molto debole per poter opporre una valida resistenza ai progetti reazionari di revisione della Costituzione, progetti di cui stavolta i gruppi parlamentari conservatori si fecero latori in prima persona. Nel loro programma politico unitario per questa quarta legislatura, dal titolo *Grundzüge der konservativen Politik*[101], erano enumerati oltre venti articoli della Costituzione che, secondo la destra, necessitavano di essere o modificati, o addirittura soppressi[102].

Le proposte di modifica o di soppressione di singoli articoli della Costituzione portate in aula dalla destra estrema in questa legislatura investirono numerosissimi nonché importantissimi articoli della Costituzione prussiana. Tra di essi il 107[103] (si propose di ridurre da 21 a 10 o addirittura a 7 i

[100] Cfr. G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, p. 418 ss. Sui tentativi di parte governativa e conservatrice durante gli anni cinquanta di imporre una modifica dell'art. 99 della Costituzione, dimodoché fosse fissata la distinzione del bilancio in un «ordinario», comprendente le spese per l'amministrazione corrente, e in uno «straordinario», comprendente il *plus* di spesa resosi necessario per la soddisfazione dei bisogni imprevisti dell'amministrazione corrente nonché di altre spese straordinarie o eccezionali non previste in bilancio, cfr. E. HAHNDORFF, *Das Budgetrecht*, pp. 43-52.

[101] Un estratto dai *Grundzüge der konservativen Politik. Für die Mitglieder beider Häuser des Landtages als Manuskript gedruckt*, Berlin 1856, è stato ripubblicato in F. SALOMON, *Die deutschen Parteiprogramme*, pp. 78-89.

[102] Cfr. R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 197.

[103] Per il testo dell'art. 107 della Costituzione prussiana cfr. sopra al cap. I 5, n. 56.

giorni che dovevano intercorrere tra la prima e la seconda votazione in aula di leggi di modifica della Costituzione), il 12 (si propose l'abolizione di questo articolo che garantiva il godimento dei diritti civili e politici indipendentemente dalla confessione religiosa), il 4 (solo la sua neutralizzazione avrebbe infatti consentito il ripristino anche legale di tutti gli antichi privilegi cetual-feudali), il 99 (si propose che il bilancio dello Stato fosse diviso in un 'ordinario', da approntare con periodicità bi- o triennale, e in uno 'straordinario', da continuare a fissare ogni anno per legge)[104], il 76 (che si propose di modificare per consentire al governo di rinviare l'annuale convocazione della Dieta, fissata costituzionalmente per «il mese di novembre di ogni anno», fino alla metà del mese di gennaio dell'anno successivo), l'88 (la proposta abolizione di questo articolo, per cui i magistrati non potevano assumere altri incarichi statali remunerati se non in via eccezionale e sulla base di una legge speciale, era evidentemente rivolta contro il principio dell'indipendenza del potere giudiziario), e infine, ultimo ma non certo per importanza, il 42[105].

Molte delle proposte, anche se non tutte, di modifica o soppressione di articoli costituzionali presentate in questa

[104] Una prima risoluzione in questo senso era stata accolta dalla Camera alta prussiana l'8 marzo 1852; essa fu però rigettata dalla Seconda camera il 28 aprile 1852 con 186 voti contro 82 (E. HAHNDORFF, *Das Budgetrecht*, p. 49). Nell'occasione di questa votazione della Seconda camera forti perplessità sull'opportunità di una modifica in questo senso dell'art. 99 erano però state manifestate, si noti bene, dallo stesso ministro delle Finanze Karl von Bodelschwingh (cfr. sotto il suo profilo biografico al cap. III 1, n. 100) (E. HAHNDORFF, *Das Budgetrecht*, p. 51). Alla fine del 1852, e precisamente in dicembre, un altro progetto di legge proponente la divisione del bilancio in ordinario e straordinario presentato da Westphalen, fu nuovamente bloccato dall'opposizione della Seconda camera (*ibidem*). La questione, pervicacemente riportata all'ordine del giorno della Prima camera nel marzo 1854, fu lasciata cadere per mancanza di tempo. Riproposta per la terza volta, ancora alla Prima camera nella sessione del 1855/56, fu questa volta stralciata dall'ordine del giorno ancora prima che si giungesse al voto, dopo che il ministro delle Finanze aveva nuovamente rimarcato, con decisione ancora maggiore, la difficoltà di pervenire ad una divisione delle spese in ordinarie e straordinarie (*ibidem*, p. 52).

[105] Cfr. in merito R. HAYM, *Der preußische Landtag*, pp. 196-98.

quarta legislatura riuscirono infine a passare in entrambi i rami della Dieta prussiana. Con legge costituzionale del 30 aprile 1856 fu brutalmente soppresso l'art. 88 che garantiva l'indipendenza dei giudici; con un'altra legge costituzionale, del 18 maggio 1857, fu modificato l'art. 76 della Costituzione; con legge costituzionale del 14 aprile 1856, infine, fu modificato l'art. 42 della Costituzione e soppresso l'art. 114 («le determinazioni sinora emanate sull'amministrazione di polizia restano in vigore [solo] fino all'emanazione del nuovo ordinamento comunale») ad esso intimamente connesso.

Se le conseguenze della modifica dell'art. 76, che aveva ridotto ulteriormente le probabilità che il bilancio annuale fosse tempestivamente approvato dalle Camere, e cioè prima o perlomeno non troppo oltre l'inizio dell'anno finanziario, diverranno particolarmente evidenti solo con il progressivo aumento del carico di lavoro della Commissione parlamentare di bilancio e con il progressivo concentrarsi intorno al momento del varo della legge finanziaria del conflitto sempre latente tra governo e rappresentanza popolare, effetti non solo immediati ma soprattutto di inaudita gravità ebbe la sostanziale modifica dell'importantissimo art. 42, articolo che, come si è già detto, il ministro degli Interni e l'estrema destra non erano riusciti a modificare nella terza legislatura.

Per poter restaurare la vecchia costituzione di polizia, complemento indispensabile di un ordinamento comunale «basato sulla consolidata proprietà fondiaria» e sul «principio dell'autorità tanto del capofamiglia quanto del signore fondiario»[106], alle forze conservatrici premeva infatti: 1. purgare l'art. 42 dalle determinazioni che ostacolavano la restaurazione del potere di polizia dei signori fondiari e che ne avevano pregiudicato in genere la posizione di superiorità all'interno del comune rurale, e 2. riuscire ad avere mano libera nella redazione di nuove leggi di limitazione della divisibilità dei fondi e della solvibilità delle servitù gravanti su determinati fondi e sulle opere pie[107].

106 Cfr. *Grundzüge der konservativen Politik*, (cit. sopra alla n. 101), p. 87.

107 Cfr. R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 198.

L'abolizione delle determinazioni a ciò relative dell'articolo 42 e la soppressione dell'art. 114 furono approvate dalla *Landratskammer* del 1855 il 1° e il 23 febbraio 1856 con una maggioranza di ben 92 voti[108]. Il testo originario dell'art. 42 della Costituzione prussiana del 1850, sostituito con l'art. 2 della succitata legge costituzionale del 14 aprile 1856, risultava ora drasticamente purgato delle sue determinazioni più innovative, quelle sulla superiorità e la polizia signorile, e si limitava ad affermare:

«Senza risarcimento restano aboliti, secondo quanto specificato dalle leggi particolari emanate:
1. il diritto, connesso al possesso di determinati appezzamenti fondiari, di esercizio o tramissione del potere giudiziario (Titolo VI della Costituzione) così come le esenzioni e i tributi derivanti da questo diritto;
2. gli obblighi derivanti dalla signoria giurisdizionale e dalla protezione signorile, dalla precedente servitù ereditaria, dalla precedente normativa fiscale e sulle attività imprenditoriali (*Gewerbeverfassung*).
Con i diritti aboliti cadono anche le controprestazioni e gli oneri ricadenti su coloro che sinora godevano dei primi»[109].

L'art. 42, così modificato, non costituiva evidentemente più alcun ostacolo non solo al riconoscimento dell'esistenza di fatto ma nemmeno ad una riconferma legale delle vecchie autorità locali e della vecchia costituzione di polizia nelle campagne delle sei province orientali. Del resto, già prima dell'approvazione della legge costituzionale del 14 aprile 1856, il governo aveva presentato un progetto di legge in questo senso, un progetto cioè che partiva dal presupposto che la normativa precostituzionale sulla costituzione di polizia, in parte risalente addirittura all'*Allgemeines Landrecht*, non avesse mai perso la sua validità[110]. Questo progetto governativo, che si presentava sotto la forma di semplice 'ag-

[108] Cfr. R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 199. Questi provvedimenti furono accolti dalla Camera dei signori il 29 febbraio e il 28 marzo 1856 (cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 237, n. 5).

[109] Cfr. questo testo dell'art. 42 con quello originario sopra riportato a p. 187, n. 59.

[110] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, pp. 237-8.

giunta' (*Novelle*) alla vecchia legislazione sulla costituzione di polizia, e che all'art. 1 affermava che «la polizia del signore fondiario è un diritto derivato dai diritti di superiorità del monarca, un diritto connesso al possesso di un *Rittergut* o di un fondo signorile di altro tipo», ottenne l'approvazione di entrambe le Camere prussiane, e in particolare, il 20 febbraio 1856 quello della Camera dei deputati, l'11 marzo della Camera dei signori[111].

A questo punto i *Rittergutsbesitzer*, sottolineava Lasker, poterono tornare a rappresentare all'interno della comunità rurale, in contraddizione con il nuovo diritto pubblico, sia la principale autorità politica che il titolare della polizia[112]. Essi poterono tornare ad esercitare i loro vecchi poteri di polizia, commentava anche Haym, «con la sola differenza che questa volta li esercitavano nominalmente per incarico del re»[113]. L'acuta considerazione dell'anonimo (liberal-)«moderato» che nel 1858 diede alle stampe il *pamphlet Unsere Verfassung im Sinn der extremen und im Sinn der gemäßigten Parteien*[114], dove si diceva come i «kleine Herren» si rifiutarono sempre, nel loro intimo, di accettare che nell'esercizio del potere di polizia essi agissero «per incarico e sotto il potere del re», nella convinzione, invece, che quel potere spettasse loro «per diritto proprio, ereditato o acquisito» e «del tutto indipendentemente da qualsiasi conferimento o trasmissione da parte della Corona»[115], lascia apparire in tutta la sua drammaticità quella che era l'autocoscienza e allo stesso tempo la realtà di potere dei «piccoli signori» delle sei province orientali del Regno soprattutto dopo la modifica dell'art. 42 della Costituzione, a documentazione

[111] Cfr. *ibidem*, p. 238.

[112] E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, p. 55.

[113] R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 190.

[114] L'opuscolo, uscito anonimo in occasione delle elezioni svoltesi nel 1858 per il rinnovo della Camera dei deputati, era stato redatto per controbattere le argomentazioni contenute nel programma politico dei conservatori del 1856, i già citati *Grundzüge der konservative Politik* (cfr. *Unsere Verfassung*, p. 11).

[115] Cfr. *Unsere Verfassung*, pp. 14-15.

dell'inquietante longevità dei rapporti di potere politici e personali su cui si era basata l'antica società per ceti.

Verso la fine del periodo che va dal 1851 al 1857, periodo in cui, come diceva Haym riassumendo, «il nuovo edificio statale costituzionale [era stato] nuovamente riportato ai vecchi elementi propri in parte dello Stato per ceti, in parte dello Stato di polizia»[116], sempre più frequenti cominciarono tuttavia a farsi le voci di chi metteva in guardia dall'estrema pericolosità per la «stabilità» dello Stato di «una situazione politica determinata e condizionata da due sistemi contrapposti, quello parlamentare e quello cetuale»[117]: «costituzioni parlamentari fondano governi forti e Stati capaci di sviluppare una grande potenza», si affermava, mentre «costituzioni medieval-cetuali provocano la comparsa di fenomeni del tutto opposti»[118].

Con riferimento alla Prussia degli anni cinquanta non si può certo dire che la restaurazione e il ripristino di istituti giuridici estranei al diritto pubblico *konstitutionell* vennero imposti totalmente dall'alto, né che passarono di norma solo a colpi di ordinanze o di ordinanze con forza di legge, come a prima vista si potrebbe desumere dalla lettura del saggio di Lasker sul rimaneggiamento di cui fu oggetto la Costituzione prussiana in questo periodo. Infatti, che le forze governative e reazionarie si siano preferibilmente avvalse dello strumento dell'ordinanza, della «via amministrativa» come la chiamava Lasker, per farsi largo e portare avanti il loro progetto di *Rückwärtsrevidierung* della Costituzione, non esime certo

[116] R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 200.

[117] Cfr. *Unsere Verfassung*, p. 22. Delle persistenze del «vecchio diritto» precostituzionale nel nuovo Stato costituzionale, quali si erano manifestate ad esempio, 1. nel ritardo con cui si era affermata senza eccezioni la giurisdizione statale in tutto il territorio del Regno, e quali ancora continuavano a manifestarsi, 2. nella composizione della Camera dei signori, e 3. nel fatto che ancora esistessero *Gutsbezirke* al di fuori di qualsiasi territorio comunale, parlerà purtroppo ancora nel 1907, e cioè oltre mezzo secolo dopo, il grande giurista tedesco G. JELLINEK (cfr. *Der Kampf des alten*, in part. pp. 408-410).

[118] Cfr. *Unsere Verfassung*, p. 22.

dall'obbligo di valutare adeguatamente, senza cioè minimizzare, la responsabilità dell'unica vera rappresentanza popolare rimasta, la Camera dei deputati, per aver troppo spesso avallato le iniziative del governo e della destra.

La storia dell'attacco portato ai singoli articoli della Costituzione e alla legislazione che ne aveva recepito lo spirito e le indicazioni di principio, è perciò inscindibile dalla storia politica dell'istituzione parlamentare prussiana, data la difficoltà di quest'ultima di «acclimatarsi sul suolo tradizionalmente monarchico» della Prussia[119]. Le ben dieci leggi di modifica della Costituzione prussiana emanate dal 1852 al 1857[120], testimoniano, a ben guardare, non solo il ruolo svol-

[119] Cfr. [R. HAYM], *Der alte und der neue preußische Landtag* (1858), p. 557. Anche questo saggio apparve anonimo sui «Preußische Jahrbücher». E tuttavia, la continuità dei temi, lo stile letterario, e inoltre alcuni riferimenti presenti nel testo («Già mesi orsono in questi quaderni abbiamo gettato uno sguardo complessivo sull'attività e i destini della rappresentanza popolare prussiana durante gli anni dal 1851 al 1857», *ibidem*, p. 555) ci inducono ad attribuire questo saggio alla penna di Rudolf Haym. Egli aveva, come si è visto, pubblicato anonimo anche il saggio *Der preußische Landtag während der Jahre 1851 bis 1857*. Resta tuttavia inspiegabile come mai, mentre la paternità di Haym di questo saggio sia stata infine svelata dal *Register zu den Preußischen Jahrbücher* del 1872 (cfr. sopra n. 2), la stessa cosa non si sia invece ripetuta per quello qui citato.

[120] «1. Modifica dell'art. 69 con legge del 30 aprile 1851 che sancì l'aumento dei membri della Seconda camera da 350 a 352;
2. abolizione degli artt. 94 e 95 e loro sostituzione con gli artt. 2 e 3 della legge del 21 maggio 1852; dal giudizio delle corti d'assise furono esclusi i reati politici e di stampa; per i reati di alto tradimento e contro la sicurezza interna dello Stato fu prevista l'istituzione di un tribunale di Stato (cfr. F. GIESE, *Preußische Rechtsgeschichte*, p. 201);
3. soppressione degli artt. 40 (cfr. sopra p. 181) e 41 con legge del 5 giugno 1852; al loro posto subentrò l'art. 2 della suddetta legge che si limitava ad affermare: «È vietata l'istituzione di feudi»;
4. modifica degli artt. 65-68 con legge del 7 maggio 1853 riguardante la formazione della Prima camera;
5. soppressione dell'articolo 105 con legge del 24 maggio 1853, riguardante l'ordinamento dei comuni, delle circoscrizioni, dei distretti governativi e delle province;
6. *Deklaration* sull'articolo 4 con legge del 10 giugno 1854, relativa ai diritti dei principi e conti ex immediati dell'Impero (cfr. sopra a p. 182, n. 45);

to dalla Prima camera sino al 1855, e dalla Camera dei signori poi come agente dei «concreti interessi materiali dei signori fondiari»[121], ma anche, evidentemente, l'arrendevolezza della Seconda camera nel suo complesso e, particolarmente, l'impotenza dell'opposizione al suo interno. La rappresentanza popolare, diceva Haym,

«stretta tra influssi contrapposti... oscillava ora di qua ora di là seguendo un corso difficilmente definibile e in verità senza obiettivi. Eletta da una popolazione intimidita con ogni mezzo e frenata nella libera espressione della sua volontà, appariva nella sua maggioranza a incondizionata disposizione dei ministri, un docile apparato di governo»[122].

Il calcolo politico 'a bocce ferme' di alcuni liberali moderati che incautamente avevano salutato favorevolmente l'emanazione della legge del 1853 sulla Prima camera, come tributo e pegno per una 'divisione del lavoro politico' tra Prima e Seconda camera (relegando le forze conservatrici nella Prima camera sarebbe stata politicamente più credibile la Seconda che, rimasta unica camera elettiva, sarebbe apparsa come la sola, vera, rappresentanza popolare e avrebbe concentrato in sé tutta l'opposizione[123]), non aveva evidente-

7. modifica dell'art. 62 con legge del 30 maggio 1855, riguardante la ridenominazione delle due Camere;
8. modifica dell'art. 42 e abolizione dell'articolo 114 con legge del 14 aprile 1856, sui poteri di signoria e di polizia dei signori fondiari;
9. soppressione dell'art. 88 con legge del 30 aprile 1856, sull'inammissibilità di conferimento ai giudici di altri incarichi statali remunerati;
10. modifica dell'art. 76 con legge del 18 maggio 1857, riguardante i tempi di convocazione della Dieta».
L'elenco delle prime 7 leggi di modifica della Costituzione del 1850 fu già approntato da Rönne nel 1856 (cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, pp. 56-57). Su queste «leggi costituzionali» degli anni cinquanta cfr. inoltre C. BORNHAK, *Preußisches Staatsrecht*, pp. 92-96 e E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 161, n. 16.

121 [R. HAYM], *Der alte und der neue*, p. 565.

122 *Ibidem*, p. 555.

123 In questo senso si espresse il quotidiano liberale «Kölnische Zeitung» il 18 maggio 1853 (cit. in G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, p. 313).

mente fatto i conti anzitutto con i poteri discrezionali dell'amministrazione nell'organizzazione delle consultazioni elettorali. Negli anni cinquanta questi poteri, prima che la legge del 27 giugno 1860 fissasse in modo definitivo i distretti elettorali[124], furono tanto più efficaci e determinanti in quanto potevano sommare i loro effetti con quelli indotti da altri fattori. In primo luogo la pubblicità del voto, che condizionava soprattutto la popolazione della terza classe elettorale e delle campagne delle sei province orientali, il più delle volte economicamente dipendente; in secondo luogo con l'"ingenuità' della Costituzione prussiana che a differenza di quella belga non aveva sancito l'incompatibilità dei ruoli di funzionario e deputato[125], consentendo così al governo di occupare letteralmente la Camera dei deputati della quarta legislatura con i suoi «funzionari politici» e di farne una mera appendice dell'apparato amministrativo.

A mettere in crisi l'iniziativa governativa nei suoi progetti di restaurazione cetual-feudale nonché di riorganizzazione burocratica dello Stato non fu così il crescere, pure progressivamente sempre più sensibile, dell'opposizione all'interno della Camera dei deputati. I primi seri segni di crisi del governo Manteuffel cominciarono a farsi sentire in verità solo nel 1856, quando cioè la debole opposizione della Camera dei deputati potè sommarsi a quella della Camera dei signori, come conseguenza e riflesso delle contraddizioni presenti all'interno del campo della reazione e dello scontro tra le sue due anime: quella particolaristico-feudale del ministro degli Interni e della *Kamarilla* da un lato, e quella invece statalistico-burocratica facente capo a Manteuffel dall'altro.

[124] Su ciò si tornerà ampiamente più avanti nel cap. II 4.

[125] Su ciò richiama l'attenzione anche F. HARTUNG, *Zur Geschichte der preußischen Verwaltung*, p. 707. A questo proposito, senza addentrarci oltre in un tema indubbiamente di grande fascino, ci limitiamo qui a rinviare a Th. ESCHENBURG, *Der Beamte*, pp. 33 ss., da cui si ricava un primo quadro su come si presentava in questo periodo la questione nei vari stati europei.

Fu per la decisa opposizione della Camera dei signori, incontratasi con quella, ovviamente diversamente motivata, della componente liberale della Camera dei deputati, che nel 1856 non riuscì al governo di far passare i suoi progetti di legge in materia fiscale, progetti che complessivamente avrebbero dovuto garantire un introito di 4 milioni di talleri. Tra questi progetti di legge ve ne era tra l'altro uno che proponeva l'introduzione di un'imposta sui fabbricati che avrebbe colpito tanto le città quanto le campagne, e un altro che prevedeva l'aumento del prezzo del sale allora monopolio di Stato. La *materielle Frage* dei progetti di legge fiscali mostrò che in realtà il governo, oltre a doversi scontrare all'interno della Camera dei deputati con la minoranza della Sinistra, contraria tanto all'aumento del prezzo del sale (che avrebbe toccato gli strati più bassi della popolazione) quanto all'imposta sui fabbricati (che avrebbe colpito soprattutto le città), non poteva contare nemmeno sull'appoggio leale della Camera dei signori. Quest'ultima votò sia contro l'aumento del prezzo del sale[126], sia contro l'imposta sui fabbricati; nell'imposizione generalizzata di quest'ultima[127] essa vedeva infatti il primo nucleo di una generalizzazione dell'imposta fondiaria da cui, nonostante l'art. 101 della Costituzione e la legge del 24 febbraio 1850, erano ancora esenti numerosissimi possedimenti signorili[128].

---

[126] Cfr. E. LASKER, *Das Herrenhaus*, p. 255: «L'aumento dell'imposta sul sale votato dalla *Landratskammer* è stato evitato per mezzo della Camera dei signori; a chi sfuggirebbe la felice coincidenza che fece incontrare l'interesse cetuale e quello popolare! Quest'imposta era invisa alla Camera dei signori perché faceva tornare in mente a tutto il paese la questione irrisolta dell'imposta fondiaria, e il riconoscimento di ogni bisogno di nuove fonti finanziarie spingeva ad affrontare questa questione. Per questo doveva essere contestato il bisogno in sé; l'aumento dell'imposta sul sale, un onere pesante per tutto il paese, fu rigettato». All'opposizione della Camera dei signori all'aumento del prezzo del sale diede grande rilievo anche il conte Schwerin-Putzar nel suo appello agli elettori del 1858 (Berlin) (cfr. [M.] VON SCHWERIN-PUTZAR, *An seine Wähler*, p. 24).

[127] Sulla *Gebäudesteuer* in Prussia nell'Ottocento cfr. sotto al cap. II 3, pp. 259-60 e 270, n. 67.

[128] R. HAYM, *Der preußische Landtag*, p. 208.

Dopo la prima breccia apertasi nel campo della reazione in seguito alla caduta dei progetti di legge sul fisco, il governo dovette affrontare anche un'altra grande sconfitta, questa volta su una importantissima *moralische Frage*: la riforma del diritto matrimoniale. Su di essa infatti, che costringeva a prendere posizione sui rapporti tra Stato e Chiesa, si sostenevano all'interno delle stesse forze conservatrici, notoriamente divise tra il tradizionale protestantesimo e l'integralismo cattolico, concezioni diametralmente opposte[129].

Il bilancio redatto da Haym della «più recente storia parlamentare prussiana» non era certo, dal punto di vista liberale, particolarmente «edificante». Che il liberalismo costituzionale durante gli anni cinquanta, nel corso dei quali il destino della legislazione comunale rappresentò «il filo rosso da seguire per distinguere tra progresso e regresso»[130], abbia pagato con gli interessi l'incorreggibile tendenza «a costruire le sue istituzioni dall'alto verso il basso, ... ad esaurire tutta la sua arte nell'assicurare i cosiddetti diritti popolari di fronte alla Corona»[131], per quanto possa costituire ancora oggi per noi un impegnativo oggetto di riflessione, è purtuttavia solo un'ipotesi interpretativa. Isolata dal quadro politico di quel periodo, essa rischia di promettere molti più risultati euristici di quanti non sia in grado di mantenere. Fino al 1858 infatti, non si può ancora parlare di un vero e proprio progetto politico-costituzionale elaborato e messo in atto dal movimento liberale; quest'ultimo fu piuttosto costretto, in genere, a subire l'incalzante iniziativa politica anticostituzionale delle forze politiche conservatrici. All'elaborazione di un vero e proprio programma politico per l'attuazione delle leggi promesse dalla Costituzione[132], il movimento liberale porrà mano, sia da posizioni governative sia

[129] Cfr. *ibidem*, pp. 209-210.

[130] *Ibidem*, p. 190.

[131] Così la critica lanciata ai liberali dai conservatori, i quali invece rivendicavano a sé il merito di aver sempre percorso «la via opposta» (*Grundzüge der konservative Politik*, p. 85).

[132] Cfr. sopra al cap. I 3, p. 104, n. 61.

dall'interno della Camera dei deputati, solo a partire dalla fine degli anni cinquanta. Che le serie difficoltà incontrate dal costituzionalismo in Prussia al suo primo apparire siano fatte risalire al rifiuto del governo di dare concreta attuazione alla Costituzione, come riteneva Haym, piuttosto che non alla natura stessa della Costituzione (che certo avrebbe dettagliatamente definito e delimitato le competenze del monarca[133] e della rappresentanza popolare, ma su numerosissime altre questioni si sarebbe limitata a fare «promesse» o a enunciare «principi generali»), come sembrava insinuare anche Lasker, i termini del problema per coloro che sul finire della reazione intendevano riavvicinarsi alla vita politica attiva e si interrogavano su quale terreno e con quali priorità andasse condotta la lotta politica, non ne risultavano in alcun modo modificati. Il punto di partenza di quest'ultima, solido e allo stesso tempo ideale, non poteva che essere dato dalla Costituzione, e il suo primo obiettivo, in termini generali ma allo stesso tempo estremamente specifici, ancora alla fine degli anni '50, come del resto all'inizio degli stessi, non poteva essere che quello di «fare una verità della Costituzione»[134]. Ciò che verso la fine degli anni cinquanta era cambiato, rispetto agli anni immediatamente successivi all'emanazione della Costituzione, non era solo la maturata consapevolezza da parte del liberalismo di essere chiamato a rappresentare nelle istituzioni politiche del paese quelle forze borghesi che si avviavano a diventare economicamente e socialmente trainanti, ma anche e soprattutto,

[133] Questo anche il senso del saggio di E. LASKER, *Der König in der Verfassung* (1863), in particolare pp. 400-405, in cui si afferma che l'assolutismo, che in epoca precostituzionale animava l'opera del monarca, si rifugiò in seguito, dopo l'emanazione della Costituzione, nell'esecutivo.

[134] [R. HAYM], *Der alte und der neue*, p. 574: «L'insegnamento però di gran lunga più importante che si trae da ogni sguardo retrospettivo sull'attività della nostra rappresentanza popolare, è quello sulle g r a n d i q u e s t i o n i, quelle cioè dalla cui decisione dipende se la Costituzione in Prussia diventerà verità e se questo Stato sarà all'altezza del suo compito: essere il paladino del diritto e della libertà nel resto della Germania».

per quanto qui ci riguarda più da vicino, la certezza di aver compreso, attraverso la lezione tratta dall'umiliante esperienza politica degli anni precedenti, quali erano i punti 'deboli' della Costituzione, e di aver individuato con chiarezza la via da percorrere per portare ad affermazione lo spirito e la lettera della medesima:

«Se guardiamo indietro alle lotte politiche degli anni appena passati, da quando la reazione ha cominciato a piegare al suo programma il diritto costituzionalmente garantito, il maggior guadagno che abbiamo ricavato da esse è la chiara visione di ciò che ci urge. Grazie agli uomini che hanno dichiarato guerra alla Costituzione, ci sono apparsi chiaramente davanti i pericoli che minacciano l'evolvere della Prussia verso un ordinato Stato di diritto. Grazie agli uomini che con perseveranza, anche se raramente con successo, hanno fermato l'avanzare della reazione, i compiti del futuro, non solo sono rimasti vivi nella coscienza della nazione, ma hanno assunto una configurazione più netta, sono giunti ad una formulazione più pratica e precisa»[135].

[135] *Ibidem*, p. 574.

Capitolo secondo

L'inizio della Nuova Era

Dopo le dimissioni del ministro degli Interni Westphalen, che si era strenuamente opposto all'assunzione dei pieni poteri da parte del principe Guglielmo, la reazione cetual-feudale sembrava aver perso, almeno momentaneamente, qualsiasi aggancio con le alte sfere governative. Di essa erano tuttavia rimasti in vita segni indelebili nell'amministrazione locale e intermedia, oltre che, naturalmente, nella composizione della Camera dei signori. Tra tutte le riserve di legge attuativa sparse nella Costituzione, e che avrebbero dovuto essere sciolte nel senso del nuovo diritto costituzional-rappresentativo (*konstitutionell*), quella contenuta nell'articolo 105 era stata una delle poche a venir sciolta già sotto il governo Manteuffel, anche se si è appena visto con quale esito finale.

La sconsolante vicenda costituzionale degli anni cinquanta aveva contribuito a chiarire definitivamente al movimento liberale che, mentre durante la revisione della Costituzione l'introduzione del costituzionalismo in Prussia era sembrata dipendere principalmente dalla precisa definizione delle competenze della rappresentanza popolare e dalla loro controassicurazione attraverso la delimitazione della sfera delle competenze monarchiche, lo scoglio da superare era ora un altro. Ora, nel 1858, urgeva anzitutto affrontare con l'iniziativa politica il nodo della «guerra esistente tra le leggi e la Costituzione»[1], o, come formulava brillantemente lo stesso Marx, il problema della «letale contrapposizione tra la legge

[1] E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, p. 30.

della Costituzione e la costituzione della legge, giacché l'ultima di fatto fa della prima una mera apparenza»[2].

Il perdurare nella Costituzione, a otto anni dalla sua emanazione, di molte 'promesse' non evase e, soprattutto, l'attuazione in senso burocratico e/o cetual-feudale ricevuta negli anni cinquanta da alcuni articoli della Costituzione, avevano nel frattempo fatto balzare in primo piano, in tutta la sua crucialità, la cosiddetta *Personenfrage*, il fatto cioè che «il destino della Costituzione – come diceva Lasker – dipende[va] dal volere degli uomini cui ne [veniva] affidata l'attuazione per il futuro»[3].

Trarre le logiche conseguenze da questo assunto, significava immediatamente e necessariamente, per chi in quel momento volesse impegnarsi attivamente in politica, essenzialmente due cose. Anzitutto mettere opportunamente a tacere qualsiasi ulteriore speculazione 'filosofica' sulla 'natura', l''essenza', la presunta 'forza' o debolezza intrinseche della Costituzione vigente o del diritto scritto in genere – speculazione in cui si era invece rifugiato Ludwig August von Rochau nel 1853 quando aveva elaborato la sua *Realpolitik*[4]. In

[2] Cfr. K. MARX, *Die Lage in Preußen* (Berlino, 16 ottobre 1858), p. 616: «Tutte le libertà concesse dalla *Charte* prussiana presentano un inconveniente: esse sono infatti concesse nell'ambito dei 'limiti di legge'. La legge esistente è però la medesima legge assolutistica risalente ai tempi di Federico II anziché alla data di nascita della Costituzione. Esiste perciò una contrapposizione assoluta tra la legge della Costituzione e la costituzione della legge, giacché l'ultima di fatto fa della prima una mera apparenza. D'altro canto la *Charte* rimanda nei punti più decisivi a leggi organiche che devono rendere più chiari i suoi tratti oscuri. Queste leggi organiche sono state però elaborate sotto la forte pressione della reazione. Esse hanno eliminato garanzie che esistevano persino nei tempi più bui della monarchia assoluta, come ad esempio l'indipendenza dei giudici dal potere esecutivo».

[3] E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, p. 7.

[4] L.A. VON ROCHAU, *Grundsätze der Realpolitik* (1853), in part. p. 27: «Il diritto inerme, il cui riconoscimento teorico ha prodotto castelli in aria, è giunto al massimo ad un esercizio apparente ed è stato tollerato dal potere solo sinché ad esso è piaciuto».
Ludwig August von Rochau (1810-1873), pubblicista liberale e uomo politico, nacque a Wolfenbüttel e studiò storia, diritto e scienze dello

secondo luogo, affrontare la questione dello *Scheinkonstitutionalismus* non come il prodotto dell'avverarsi della presunta 'legge' che sta nella «natura delle cose» e per cui il diritto scritto, alla fine, non può che cedere all'«effettualità della *Macht*», come recitavano i nuovi 'dogmi' postrivoluzionari realpolitici[5], ma invece come il sintomo più eloquente e l'espressione inconfondibile dell'«incompleta applicazione» della Costituzione, come nel 1859 affermava il giudice liberale Karl Twesten[6]. In questi stessi termini la questio-

Stato a Gottinga. Dopo un periodo di intensa attività politica nella *Burschenschaft*, l'associazione giovanile studentesca molto attiva nel *Vormärz*, fu costretto a cercare asilo in Francia, dove si dedicò soprattutto allo studio delle teorie socialiste. Nel 1848-49 fece ritorno in Germania dove, come pubblicista, prese parte attiva ai sommovimenti di quegli anni distanziandosi però sia dai conservatori sia dalla sinistra estrema. Come redattore della «Constitutionelle Zeitung» ebbe modo di sperimentare personalmente la durezza della reazione prussiana degli anni cinquanta: su pressione di Manteuffel fu infatti costretto a lasciare Berlino. Nel 1859, con la ripresa del movimento nazionale, assumerà la direzione della rivista «Wochenschrift des Nationalvereins». Nel 1870 Rochau sarà eletto al *Reichstag* dal collegio elettorale di Braunschweig in rappresentanza dei nazionalliberali. Su Rochau cfr. la voce biografica di WEECH in *ADB*, XXVIII e B. HAUNFELDER-K.E. POLLMANN, *Reichstag des Norddeutschen Bundes*, p. 271 (con foto). Sui suoi *Grundsätze* si è ampiamente soffermato anche I. CERVELLI, *Realismo politico e liberalismo moderato*, particolarmente nel § «Realismo politico e bonapartismo negli scritti di L.A. von Rochau e di J.G. Droysen del 1853 e del 1854» (pp. 162-234).

[5] L.A. VON ROCHAU, *Grundsätze der Realpolitik*, p. 126.

[6] K. TWESTEN, *Woran uns gelegen ist*, pp. 1-71, p. 15: «Ovunque si riconobbe che la *formelle Constitution* non bastava. ... Prima si lamentava l'assenza di una Costituzione, ora l'incompleta applicazione dei suoi princìpi».
Karl Twesten (1820-1870), divenuto noto come pubblicista politico e parlamentare prussiano, esercitò come consigliere del tribunale cittadino di Berlino dal 1855 al 1868, anno in cui lasciò il servizio statale. Il primo mandato per la Camera dei deputati lo ricevette alle elezioni svoltesi alla fine del 1861 ed iniziò perciò la sua carriera parlamentare con la prima sessione della VI legislatura all'inizio del 1862. Alla Camera divenne uno dei capi del gruppo parlamentare della «Fortschrittspartei», alla cui fondazione, nel giugno 1861, aveva partecipato con un ruolo di primo piano. Di questo partito fu membro sino al 1866, quando se ne staccò per fondare insieme ad altri ex compagni di partito il partito nazionalliberale. In rappresentanza di quest'ultimo fu eletto sia alla Camera dei deputati prussiana (1867-1870), sia alla Dieta della Confedera-

ne del costituzionalismo apparente o pseudocostituzionalismo era stata inquadrata e messa a fuoco, si ricorderà, da Ludwig von Rönne nel 1856, allorché aveva insistito sul fatto che «l'attuazione del sistema costituzionale fissato nella Costituzione non ha ancora avuto luogo», e ammonito che «il restare incompleto dello sviluppo di quel sistema costituzionale..., il costituzionalismo apparente, conduce... alla distruzione morale»[7].

Così intesa, quella spinosa problematica non si lasciava più ridurre all'eterna e generica questione metapolitica dell'impotenza che il diritto scritto è inesorabilmente condannato a mostrare ogniqualvolta, secondo la realpolitica «legge dinamica fondamentale dello Stato» e cioè la legge della forza[8], si trova di fronte all'imperiosa volontà di potenza di un nuovo potere. In questo modo essa rinviava piuttosto, più semplicemente, all'incostituzionalità di una concreta prassi di governo e/o all'incostituzionalità dell'organizzazione e del funzionamento di istituzioni politiche ben determinate. Così intesa, la questione del costituzionalismo apparente metteva immediatamente fuori gioco qualsiasi concezione

zione della Germania del Nord. Su K. Twesten cfr. la voce biografica di H. VON PETERSDORFF nell'*ADB*, XXXIX; H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, p. 144 e *passim*; E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preußische Landtagsmänner*, pp. 75-82; B. HAUNFELDER-K.E. POLLMANN, *Reichstag des Norddeutschen Bundes*, pp. 331 (con foto) e 478-79; J. HEYDERHOFF, *Karls Twestens Wendung*, e, dello stesso, *Karl Twesten*. Un'ampia selezione del carteggio di Twesten, che H.A. Winkler ha definito come «l'uomo che maggiormente pose in risalto il lato sociale del conflitto costituzionale» (cfr. H.A. WINKLER, *Preußischer Liberalismus*, p. 16) è stata accolta in *Deutscher Liberalismus im Zeitalter Bismarcks*, I.

[7] Cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 111.

[8] Per L.A. VON ROCHAU la *Realpolitik* «ha a che fare in primo luogo con il semplice dato di fatto che è solo la *Macht* che può governare; ... è questa connessione diretta di *Macht* e *Herrschaft* che costituisce la verità fondamentale di tutta la politica e la chiave di tutta la storia» (*Grundsätze der Realpolitik*, p. 25); lo Stato, per Rochau, «viene prima del diritto, ... il diritto si riferisce al potere come l'idea al dato di fatto. Questa relazione puramente concettuale diventa reale solo se e nella misura in cui l'idea del diritto si incarna nel potere statale oppure il potere si trasfigura nell'idea di diritto» (p. 26).

astratta e sfuggente dello Stato, quale, a ben vedere, era anche quella organicistico-realpolitica di Rochau[9], per assumere invece le fattezze di «quelle persone ben determinate che di volta in volta, ora disinteressatamente, ora personalmente interessate... partecipano alla legislazione e alla amministrazione»[10].

Il fatto che la speculazione sulla *Scheinnatur* della Costituzione facesse qua e là capolino negli scritti del liberale Eduard Lasker dei primissimi anni sessanta[11], riecheggiando palesemente le opinioni espresse da Marx su quella che lui chiamava spregiativamente la *Charte* prussiana[12], e potesse convivere nella stessa pagina di testo in cui si sottolineava la centralità che sul finire degli anni cinquanta aveva ormai acquisito nella coscienza politica liberale la cosiddetta *Personenfrage*, se certo testimonia a favore della ricchezza dei quadri interpretativi fornitici da Lasker, non può tuttavia essere assunto come costitutivo delle coordinate di pensiero di quel liberalismo prussiano che, sul finire degli anni cinquanta, a differenza di Lasker, era già sceso nell'arena della politica. Per quest'ultimo infatti, che affilava le sue armi ideologiche e organizzative per far ritorno da protagonista nella scena politica, la manifestata propensione del principe Guglielmo ad affrontare la *Personenfrage* operando un ricambio ai vertici dell'amministrazione statale, appariva come la leva ideale per il rilancio del programma politico di attuazione della Costi-

[9] In Rochau l'organismo statale era continuamente in balia della tanto selvaggia quanto anonima legge della forza «che esercita su di esso un dominio simile a quello esercitato dalla forza di gravità sul mondo materiale» (cfr. *ibidem*, p. 25).

[10] K. TWESTEN, *Woran uns gelegen ist*, pp. 27-28.

[11] Cfr. ad esempio E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, p. 7: «la vera essenza di una Costituzione sta nella sua forza cogente, che sottopone a sé l'arbitrio dei singoli che le resiste e recide la via per il ritorno a tempi superati».

[12] Cfr. sopra alla n. 2 di questo medesimo capitolo. Non si deve dimenticare che Eduard Lasker prima del 1848, quando ancora studiava matematica e astronomia a Breslavia, aveva collaborato al quotidiano «Der Sozialist». Sulle ascendenze ideali socialiste di Lasker, cfr. A. LAUFS, *Eduard Lasker*, in part. p. 367.

tuzione, lasciando apparire in tutta la sua vanità ogni disquisizione filosofica sulla sua 'natura'.

Il 5 novembre 1858 il principe reggente, dopo le dimissioni del ministro degli Interni Westphalen e la sua sostituzione con l'*Oberpräsident* Eduard Heinrich Flottwell, insediò un governo di orientamento complessivamente liberal-conservatore. La durata in carica di questo governo coincise, com'è noto, con il periodo della cosiddetta Nuova Era (6 novembre 1858-19 marzo 1862). A presiedere il nuovo governo fu chiamato il principe cattolico Hohenzollern-Sigmaringen[13], che nel 1849 aveva rinunciato ai suoi diritti di sovranità e venduto il suo piccolo Stato alla dinastia degli Hohenzollern di Prussia.

Sulla persona del nuovo presidente del Consiglio, che era in ottimi rapporti di amicizia con la principessa di Prussia, figlia del duca di Coburg e dalle idee notoriamente liberali, e che si presentava come l'uomo più adatto a convogliare verso il nuovo governo anche le simpatie del clero cattolico della Prussia renana, della Vestfalia, della Slesia e della Pomerania[14], i liberali non avevano motivo di nutrire alcun particolare pregiudizio. Contrastante fu invece la loro rea-

[13] Il governo del principe Hohenzollern-Sigmaringen era così composto:

1. presidente del Consiglio dei ministri: principe Karl Anton Hohenzollern-Sigmaringen (6-11-1858/19-3-1862);
2. ministro senza portafoglio: Rudolf von Auerswald (6-11-1858/19-3-1862);
3. ministro degli Esteri: barone von Schleinitz (6-11-1858/12-10-1861); conte Bernstorff (12-10-1861/8-10-1862);
4. ministro degli Interni: von Flottwell (11-10-1858/3-7-1859); conte Schwerin-Putzar (3-7-1859/17-3-1862);
5. ministro delle Finanze: von Patow (6-11-1858/17-3-1862);
6. ministro del Commercio: von der Heydt (6-12-1848/17-3-1862);
7. ministro per l'Agricoltura: conte von Pückler (6-11-1858/17-3-1862);
8. ministro della Giustizia: Simons (10-4-1848/14-12-1860); Bernuth (17-12-1860/17-3-1862);
9. ministro del Culto: von Bethmann-Hollweg (6-11-1858/17-3-1862);
10. ministro della Guerra: von Bonin (6-11-1858/1-12-1858); von Roon (5-12-1859/9-11-1873). (Cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 376).

[14] Cfr. K. MARX, *Das neue Ministerium* (Berlino, 6 novembre 1858).

zione allorché vennero a conoscenza della lista completa e definitiva dei ministri, resa nota in via ufficiale dall'edizione serale del 6 novembre 1858 dello «Staatsanzeiger»[15]. Il compiacimento dei liberali per la nomina di molti dei ministri compresi nella lista, si attenuò sensibilmente alla vista dei nomi di altri certo meno graditi.

Consenso e soddisfazione suscitò nelle file liberali la nomina di quei ministri che erano stati sin qui più o meno strettamente legati al conservatorismo liberale della «Wochenblattpartei» o al liberalismo moderato che aveva rappresentato l'opposizione nella vecchia Dieta unificata o nella Seconda camera durante gli anni cinquanta. Ministro senza portafoglio, con il compito di affiancare il presidente del Consiglio nel concreto disbrigo delle questioni amministrative, era stato nominato Rudolf von Auerswald, già presidente del Consiglio nel governo rivoluzionario del giugno 1848; ministro degli Esteri era stato nominato il barone Alexander von Schleinitz, che negli anni cinquanta aveva coraggiosamente sostenuto una linea antiaustriaca; a capo del ministero della Guerra era stato poi posto Eduard von Bonin, uomo questo che, si commentava nella *Politische Correspondenz* dei «Preußische Jahrbücher» del 10 novembre 1858, «aveva legato il suo nome, insieme a Schleinitz, ... a quel momento della vita del nostro Stato in cui esso sembrò volersi decidere a condurre una politica autonoma»[16]; il neoministro delle

[15] Il «Königlich-Preußischer Staatsanzeiger», nella forma in cui uscì a partire dal 1° luglio 1851, era una pubblicazione ufficiale che raccoglieva, oltre alle leggi (che però acquistavano validità solo con la pubblicazione sulla *Gesetzsammlung*), 1. le circolari di tutti i ministeri e delle autorità centrali dello Stato di interesse generale; 2. le circolari dei presidenti delle giunte provinciali; 3. le cose più importanti contenute nei diversi *Ministerialblättern*; 4. le notifiche, infine, di vario tipo di altre autorità, che altrimenti avrebbero dovuto essere pubblicate in più *Amtsblätter* (fogli ufficiali) (cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 90).

[16] [K. NEUMANN], *Politische Correspondenz* (10 novembre 1858), in «PJ», I, 1858, p. 592. Secondo E. FÜLLING, *Die preußischen Altliberalen*, p. 9, la rubrica «Politische Correspondenz» della rivista non fu mai redatta da R. Haym che preferì invece affidarla per il periodo 1858-60 a Karl Neumann, per quello 1861-62 a Max Duncker, e infine dal 1862 fino all'agosto 1866, quando fu Heinrich von Treitschke ad assumere la redazione

Finanze, il barone Erasmus Robert von Patow, e il neoministro per il Culto, M.A. von Bethmann-Hollweg, infine, erano particolarmente graditi ai liberali per aver «più di altri associato i loro nomi... alla redazione di due grandi opere legislative: la regolazione dell'imposta fondiaria e la riorganizzazione dei comuni sulla base del principio dell'autogoverno»[17].

Un senso di inquietudine e di sospetto si insinuarono invece tra i liberali quando notarono che al ministero degli Interni era stato lasciato Flottwell, già nominato a questa carica un mese prima, nell'ottobre 1858. Il rescritto ministeriale da lui stilato in preparazione delle elezioni previste per l'autunno 1858, aveva lasciato tra i liberali una certa confusione sulle sue vere intenzioni politiche. Nel rescritto infatti, se da un lato si diffidavano i funzionari statali «dall'esercitare una qualsiasi pressione sugli elettori facendo leva sull'autorità dell'ufficio ricoperto», e «dall'intimidire i grandi elettori ventilando la possibilità che fossero loro sottratti vantaggi e negati diritti la cui concessione e il cui riconoscimento dipendevano dalle autorità statali», dall'altro si faceva nondimeno appello all'«imprescindibile obbligo» dei funzionari di 'guidare' il corso delle elezioni appoggiandosi a uomini «capaci ed affidabili», e di contrastare energicamente tutte le «tendenze riprovevoli». Anche nel rescritto di Flottwell, cioè, ricorrevano quei particolari «modi di dire» che erano stati caratteristici dell'ambiguo linguaggio del suo predecessore Westphalen. Il giudizio complessivo dell'autore della *Politische Correspondenz* dei «Preußische Jahrbücher» sull'ambigua personalità del ministro degli Interni suonava infine così:

«Dal decreto ministeriale emerge chiaramente che il signor Flottwell è propenso ad agire secondo princìpi più sani di quelli del suo predecessore. Egli non sembra però aver compreso veramente fino

della rivista, a Wilhelm Wehrenpfennig. Su Karl Neumann cfr. O. WESTPHAL, *Welt- und Staatsauffassung*, pp. 70-74.

[17] [K. NEUMANN], *Politische Correspondenz* (10 novembre 1858), in «PJ», I, 1858, p. 592.

a che punto sia stato rovinoso il sistema usato finora. Si può fiduciosamente sperare che egli non darà origine a nuovi abusi e che porrà dei limiti all'estendersi di quelli compiuti finora. Anche dopo aver superato questa prova tuttavia, non potremo ancora essere certi che lui abbia la chiarezza e l'energia necessarie ad accantonare radicalmente i mali del presente»[18].

Alle perplessità nutrite in campo liberale sulla coerenza politica di Flottwell si sommava inoltre una delusione vera e propria per la riproposizione alla direzione del ministero del Commercio e di quello della Giustizia di due statisti, il barone August von der Heydt e Ludwig Simons, che avevano fatto parte del precedente governo Manteuffel. Dell'operato di quel governo – si affermava sempre nella *Politische Correspondenz* sopracitata – i due potevano essere considerati «corresponsabili» in tutti i sensi[19]. Se però «l'indiscutibile talento» di von der Heydt poteva in qualche modo «compensare l'energia con cui aveva lavorato in una direzione sbagliata», non si riusciva invece a trovare alcuna «giustificazione» per la riproposizione alla Giustizia di un ministro che, in passato, aveva «tanto tiepidamente difeso l'ambito della giustizia dalle smanie di conquista dell'amministrazione»[20].

Insomma, le nuove nomine regie ai vertici ministeriali, che certo erano in grado di rassicurare i liberali sul fronte della politica estera, dato che le persone del presidente del Consiglio, del ministro degli Esteri e di quello della Guerra avevano sempre mostrato di voler portare avanti con decisione una «politica tedesco-nazionale», una politica cioè «autonoma» da quella della Confederazione[21], non erano però in grado di sprigionare altrettanta sicurezza sul fronte della politica interna, delle «innere Angelegenheiten». E così, no-

[18] Per le cit. che precedono cfr. *ibidem*, p. 587.

[19] *Ibidem*, p. 591.

[20] *Ibidem*. Cfr. quanto si è già detto sopra alle pp. 203-04 e 209 sulla soppressione dell'art. 88 e sotto, in questo stesso capitolo, alle pp. 227 e 229.

[21] *Ibidem*, p. 592.

nostante fosse chiaro a tutti che «il compito principale, una vera e propria fatica d'Ercole [avrebbe gravato] sul ministero degli Interni», i liberali si vedevano tuttavia costretti a dirottare le loro aspettative di rinnovamento «sui nomi di Auerswald, Patow e Bethmann-Hollweg»[22]. Ben presto però, dopo un primo momento di disorientamento, i pro e i contro nella valutazione liberale della composizione del nuovo governo lasciarono il posto a considerazioni più pacate e fiduciose sulla sua configurazione complessiva: «Lo spirito che anima il nuovo governo è espresso con grande determinatezza e non si può dubitare che certi elementi eterogenei verranno assimilati dagli altri»[23]. L'atteggiamento che infine prevalse fu cioè quello di «aspettare le azioni prima di giudicare», nella «fiducia che il reggente continuerà a portare avanti, con la stessa saggezza e forza con cui l'ha cominciata, l'opera che egli ha autonomamente iniziato»[24].

Di quale sarebbe stata la composizione del nuovo governo l'opinione pubblica non sapeva ancora niente quando cominciarono i preparativi per le elezioni primarie annunciate per il 12 novembre 1858. Eppure, ciononostante, già solo in riferimento all'avvenuto licenziamento di Westphalen e alla libertà di cui godevano gli organi di stampa liberali impegnati nella campagna elettorale, si parlava negli stessi dell'inizio di una «Nuova Era»[25]. Sempre sui «Preußische Jahrbücher» si affermava che la stampa era nuovamente «libera» dopo tanto tempo, e che nelle ultime settimane essa aveva mostrato

«una vitalità e una coscienza dei propri compiti di cui non possiamo che rallegrarci... La prassi di una sistematica pressione sulle elezioni, sostenuta attraverso tutti i mezzi dell'ingerenza burocratico-poliziesca, è stata recentemente condannata con il licenziamento del ministro che si riconosceva apertamente in questo metodo...

[22] *Ibidem*, p. 591.

[23] *Ibidem*.

[24] *Ibidem*, p. 593.

[25] Cfr. *Zu den Wahlen in Preußen*, in «PJ», II, 1858, pp. 457-468.

L'intenzione del reggente è piuttosto quella di conoscere l'opinione vera e genuina del paese»[26].

I programmi politici con cui i liberali si erano presentati ai loro elettori già verso la metà del mese di ottobre erano, ancora, esclusivamente puntati su obiettivi di politica interna; non si faceva fatica ad intravvedere dietro di essi il *Sündenregister* del governo della reazione.

Il 12 ottobre 1858 era stato dato alle stampe il programma politico del partito costituzionale (*konstitutionelle Partei*) della Slesia, *Die Hauptforderungen der vereinigten liberalen Fraktionen*[27]. Detto programma era stato sottoscritto da eminenti liberali come l'ex ministro sassone Albert von Carlowitz[28], il barone Karl von Vincke-Olbendorf[29], il professo-

[26] *Ibidem*, pp. 458-59.

[27] Per il testo di questo programma cfr. L. PARISIUS, *Deutschlands politische Parteien*, p. 24. Più di recente lo stesso è stato accolto in F. SALOMON, *Die deutschen Parteiprogramme*, 1, p. 94.

[28] Albert von Carlowitz (1802-1874), *Rittergutsbesitzer*, era membro di una casata molto antica, le cui origini risalivano addirittura ai duchi di Durazzo, discendenti di Carlo d'Angiò. Dopo aver portato a termine gli studi giuridici, entrò al servizio dell'amministrazione sassone dove arrivò a ricoprire la carica di ministro della Giustizia dal 1846 fino allo scoppio della rivoluzione nel 1848; a questo punto egli, come gli altri ministri, rassegnò le dimissioni. Dopo il 1848, per incompatibilità con la linea reazionaria del governo sassone portata avanti da Beust, decise di emigrare in Prussia e di stabilirsi nella Slesia dove aveva acquistato molte proprietà terriere. Nella Seconda camera prussiana, di cui fece parte dal 1852 al 1855, si unì al gruppo di Bethmann-Hollweg della «Wochenblattpartei». Nel 1859, insieme ai più eminenti membri di quest'ultimo gruppo, confluì nella «Fraktion Mathis»; la abbandonò quindi nel 1862 per entrare a far parte del gruppo di nuova costituzione del «Linkes Zentrum». Su Carlowitz si veda la relativa voce biografica di R. BIEDERMANN nella *ADB*, *III* e di H. KRETZSCHMAR nella *NDB*, *III*; B. HAUNFELDER-K.E. POLLMANN, *Reichstag des Norddeutschen Bundes*, pp. 94 e 388-9; E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preußische Landtagsmänner*, pp. 201-209.

[29] Il barone Karl von Vincke (1800-1869), *Rittergutsbesitzer* di Olbendorf (presso Grottkau, Slesia), fu membro della Prima camera dal 1849 al 1854 e della Camera dei deputati dal 1859 al 1869, anno della sua morte. Intraprese la carriera militare giungendo a ricoprire il grado di *Oberstleutnant*, ma nel 1850 la abbandonò definitivamente per dedicarsi esclusivamente alla conduzione del suo *Rittergut* a Olbendorf, in cui si

re di storia di Breslavia Richard Roepell[30], etc. Il programma politico dei costituzionali slesiani, articolato in nove punti, era stato redatto in termini estremamente sintetici ma tutt'altro che vaghi o tantomeno retorici. Come obiettivi della *konstitutionelle Partei* venivano qui indicati: 1. la tutela della libertà di voto attraverso la fissazione per legge dei collegi elettorali; 2. il ritorno alla precedente organizzazione comunale, circoscrizionale e provinciale fondata sul principio dell'autogoverno; 3. l'abolizione della polizia signorile; 4. l'accantonamento delle esenzioni dall'imposta fondiaria; 5. l'emanazione di una legge sulla responsabilità ministeriale; 6. la revisione della legge sulla stampa del 12 maggio 1851, che di fatto aveva reintrodotto la censura abolita dalla legge del 17 marzo 1848 e dall'art. 27 della Costituzione[31]; 7. l'emanazio-

era ritirato sin dal 1843. Cugino di Georg von Vincke (cfr. sopra I 1, n. 12), durante la V legislatura (1859-) si unì al gruppo parlamentare che da questi aveva preso il suo nome, e cioè alla «Fraktion Vincke». Fu cofondatore e cofinanziatore dei «Preußische Jahrbücher», nonché autore di alcune brossure sull'organizzazione dell'esercito (cfr. sotto al cap. II 3, p. 279, n. 91, e al cap. III 3, p. 568, n. 140). Su Karl von Vincke cfr. G. HIRTH (ed), *Preußischer Landtags-Almanach*, pp. 334-35; B. HAUNFELDER-K.E. POLLMANN, *Reichstag des Norddeutschen Bundes*, pp. 337 e 480-81; L. HAUPTS, *Die liberale Regierung*, in part. p. 53; G. FESSER, *Altliberale (Al)*, pp. 59-65.

[30] Richard Dr. Roepell (1808-1893), ordinario di storia e dal 1855 *Geheimer Regierungsrat* (direttore ministeriale), ricevette il primo mandato di deputato all'AH prussiano solo nel 1862 dal collegio elettorale della città di Breslavia. Durante la VI legislatura (gennaio 1862-) fece parte della «Fraktion Grabow», nella VII legislatura (maggio 1862-maggio 1863) si unì al nuovo gruppo del «Linkes Zentrum». Nel 1867 fu eletto al *Reichstag* della Germania del Nord e, dal 1876, fu anche membro della Camera dei signori. Su di lui cfr. B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 325; B. HAUNFELDER-K.E. POLLMANN, *Reichstag des Norddeutschen Bundes*, pp. 274 e 456; F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 153.

[31] La legge del 12 maggio 1851 aveva infatti previsto essenzialmente due cose: 1. che conformemente alla precostituzionale *Allgemeine Gewerbeordnung* del 17 gennaio 1845, per l'avvio di ogni impresa editoriale fosse necessaria la concessione, e cioè l'autorizzazione governativa, e che la revoca di tale concessione potesse essere ordinata anche solo per via amministrativa; 2. che le autorità di polizia, in quanto organi della pubblica accusa (*Staatsanwaltschaft*), potessero provvisoriamente sequestrare pubblicazioni il cui contenuto si poteva ritenere costituisse oggetto di reato. Per il testo completo della legge del 1851, accompagnato da un

ne della legge prospettata dall'art. 26 della Costituzione di riforma dell'istruzione, nel rispetto, a sua volta, dell'art. 20, che aveva affermato la libertà della scienza e del suo insegnamento; 8. l'attuazione dell'art. 12 della Costituzione, secondo cui il godimento dei diritti civili e politici era indipendente dalla confessione religiosa; 9. ultimo, ma non per importanza, la revisione della legislazione sull'ammissibilità della via legale (*Zulässigkeit des Rechtswegs*), della legislazione cioè che regolava i rapporti tra l'amministrazione e la giustizia[32].

commento estremamente critico nei suoi confronti, cfr. SCHWARCK, *Das Gesetz über die Presse vom 12. Mai 1851*, pp. 23-138 e 1-22 (*Vorwort* e *Einleitung*). Contro la «spada di Damocle della concessione amministrativa» che ancora nel 1858 pendeva sulla libertà di impresa editoriale, pregiudicando fortemente la libertà di stampa costituzionalmente garantita in linea di principio dall'art. 27, si espresse anche il conte Max von Schwerin nel suo appello agli elettori di quell'anno (cfr. *An seine Wähler*, pp. 24-27).

[32] Cfr. *Die Hauptforderungen der vereinigten liberalen Fraktionen*, in F. SALOMON, *Die deutschen Parteiprogramme*, 1, p. 94. Per una prima introduzione generale al tema del rapporto tra giustizia e amministrazione nel XIX secolo in Germania, con ampi riferimenti ai punti di vista liberali in merito, ci sia consentito qui rinviare, tra tutta l'interessante letteratura in materia, per la chiarezza del quadro offerto a E. KERN, *Geschichte des Gerichtsverfassungsrecht*, in particolare i paragrafi 11 («Die Forderungen des Liberalismus: Gewaltenteilung, Schwurgerichte, Anklageprozeß», pp. 55-60) e 15 («Die deutsche Gerichtsverfassung in der Zeit von 1848 bis 1867», pp. 71-77). Sulla problematica dei rapporti tra giustizia e amministrazione in Prussia durante l'Ottocento si veda inoltre il bel saggio di O. HINTZE, *Preußens Entwicklung zum Rechtsstaat* (inizio 1918), in part. pp. 153-157 e inoltre A. WAGNER, *Der Kampf der Justiz* del 1936, che difende con particolare energia il principio dell'autonomia della sfera dell'amministrazione da qualsiasi 'intrusione' da parte della giustizia. Una raccolta della legislazione prussiana ottocentesca relativa alla delimitazione degli ambiti di competenza della giustizia e dell'amministrazione e sulla legislazione prussiana ottocentesca in materia fu fatta già nel 1863 da Th. F. OPPENHOFF (cfr. *Die Preußischen Gesetze über die Ressort-Verhältnisse*). Sul concetto di *Rechtsweg*, con cui si richiama immediatamente l'importantissimo problema giuspubblicistico, e nello specifico, civil-procedurale, delle limitazioni cui soggiaceva in Prussia la possibilità di adire le vie legali, di rivolgersi cioè ai tribunali ordinari, per giudicare su questioni coinvolgenti l'amministrazione dello Stato, cfr. O. STÖLZEL, *Rechtsweg und Kompetenzkonflikt* (1901), in part. pp. 1-11 e 344-90 (sul conflitto di competenza). Stölzel è anche l'autore della voce *Rechtsweg und Kompetenzkonflikt* nel *Wörterbuch* di Stengel e Fleischmann.

A temperare la perentorietà dei punti del programma del liberalismo costituzionale slesiano, il Comitato elettorale (*Wahlkomité*) della Slesia provvederà a ripubblicare nei fogli locali di Breslavia, dopo l'ufficializzazione della nuova composizione del governo, gli stessi nove punti con in più però un'aggiunta per gli elettori:

«ai deputati che verranno eletti – si precisava – si chiederà di essere uniti con noi in questa convinzione, e non che essi debbano per così dire avventarsi su tutti questi obiettivi freneticamente e senza riguardo alla situazione complessiva dello Stato»[33].

Accanto a questo programma dei liberali costituzionali ne furono diffusi numerosi altri, più spesso sotto forma di appello agli elettori (*Wahlaufruf*). Tra di essi particolarmente degno di nota è il programma dei «costituzionali della Pomerania», sottoscritto tra gli altri dal conte Schwerin[34], dal *Major* Beitzke[35], e dal noto giurista Georg Bese-

[33] Della ripubblicazione del programmma dei liberal-costituzionali della Slesia e dell'"aggiunta' ad esso apposta diede notizia la «Nationalzeitung», un quotidiano di indiscussa fede liberale, nel supplemento al n. 519 della stessa del 6 novembre 1858. Per la storia della «Nationalzeitung», fondata nel 1848, si rinvia a J. KAHL, *National-Zeitung*, oltre che naturalmente al vecchio lavoro di E.G. FRIEHE, *Geschichte der «National-Zeitung»*. Sulle aspettative di rinnovamento della vita politica riposte nella Nuova Era dalla redazione di questo quotidiano si confronti in particolare *ibidem*, pp. 101-02 e 107-08.

[34] Su di lui si cfr. sopra al cap. I 1, p. 42, n. 14.

[35] Heinrich Ludwig Dr. Beitzke (1798-1867), parlamentare prussiano, intraprese dapprima la carriera militare per abbandonarla nel 1845 con il grado di maggiore; da questo momento si dedicò quasi esclusivamente all'attività di storico delle campagne militari del 1813. Per questa via giunse alla notorietà e nel 1859 ricevette il suo primo mandato parlamentare dal collegio elettorale di Stettino ed entrò a far parte della «Fraktion Vincke». Dopo la sua elezione Beitzke si rivolse agli elettori con l'opuscolo *An meine Wähler des Anclamer, Demminer, Ückemünder und Usedomer Wahlkreises*, Anclam 1859, in cui rinnovava il suo impegno per il rafforzamento dello Stato di diritto. A partire dall'inizio del 1862 però, data la sua ferma opposizione ai piani governativi di riorganizzazione dell'esercito, passò al gruppo parlamentare della «Fortschrittspartei» di cui fece parte fino al 1867. Su Beitzke cfr. E. SCHMIDT-WEIẞENFELS, *Preußische Landtagsmänner*, pp. 100-110.

ler[36]. In esso si chiedeva ai deputati che fossero stati eletti di sostenere, oltre ai principi del libero commercio e della libertà nelle attività imprenditoriali, anche l'autogoverno locale, la limitazione della sorveglianza della polizia soprattutto nel settore della stampa, la piena tolleranza religiosa, la tutela della legislazione civile dai soprusi dell'autorità religiosa, l'attuazione della responsabilità ministeriale prevista dalla Costituzione, e infine, come avevano chiesto anche i costituzionali slesiani, il libero dispiegarsi dell'attività dei tribunali contro la sollevazione di conflitti di competenza da parte dell'amministrazione, resa praticabile già in età precostituzionale dalla legge dell'8 aprile 1847[37] e soprav-

[36] Georg Karl Christoph Beseler (1809-1888), fu uno dei più eminenti giuristi germanisti del XIX secolo. Studiò diritto a Kiel e a Monaco presso F.J. Stahl e Schelling, e dopo aver conseguito nel 1834 ad Heidelberg il dottorato e l'abilitazione all'insegnamento universitario, fu chiamato infine nel 1859 a Berlino, dove le sue lezioni spaziarono dalla storia del diritto tedesco al diritto pubblico, privato e commerciale. Uno dei suoi più grandi meriti scientifici fu quello di aver elaborato la teoria consociativa, in seguito ripresa e sviluppata dal suo allievo Otto von Gierke. Già membro dell'Assemblea nazionale di Francoforte, fu eletto alla Seconda camera prussiana nel 1849, restandovi per tutta la II legislatura (–1852). Nel 1861 ricevette un nuovo mandato per la Camera dei deputati prussiana, dove si unì alla «Fraktion Vincke». A partire dal 1874 fu anche membro della Dieta imperiale sino al 1881, e dal 1875 della Camera dei signori prussiana. Su Beseler cfr. F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 14 e la voce biografica di D. LANG-HINRICHSEN nella *NDB*, II. Sulla sua produzione scientifica si sofferma ampiamente anche M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica, passim.*

[37] Facendo un ulteriore passo avanti rispetto a quanto già detto sopra (cfr. n. 32) sulla configurazione assunta nella Prussia ottocentesca dal rapporto tra giustizia e amministrazione, bisogna infatti precisare che sino al 1847 erano ancora i tribunali a decidere sul loro ambito di attività; e ciò, nonostante che la legge dell'11 maggio 1842 avesse disposto, relativamente però alle disposizioni delle sole autorità di polizia, che contro la loro attuazione ed il loro mantenimento non si potevano adire le vie legali, ma si poteva solo ricorrere alle stesse autorità amministrative (per il testo di questa legge cfr. O. STÖLZEL, *Rechtsweg und Kompetenzkonflikt*, pp. 424-5). La situazione cambiò invece radicalmente quando, con legge dell'8 aprile 1847, fu istituito il Tribunale speciale per conflitti di competenza (*Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte*, detto anche in breve *Kompetenzgerichtshof*). Con questa legge l'amministrazione acquisì il diritto, attraverso la sollevazione del conflitto di competenza, di sospendere i procedimenti giudiziari avviati dalla giusti-

vissuta indenne alla cesura rivoluzionaria[38].

I vecchi democratici, che già avevano ricominciato a mobilitarsi in occasione delle elezioni del 1855, in alcuni casi si unirono ai comitati elettorali costituitisi per iniziativa dei liberali costituzionali, in altri, soprattutto in città come Breslavia, Königsberg e Magdeburgo, ne costituirono di propri. Per la volontà di appoggiare il nuovo governo si distinse tra di essi soprattutto il 'Comitato elettorale per le libere elezioni' fondato a Königsberg da Johann Jacoby[39]. Nel difendere l'appello agli elettori rilasciato dal suo Comitato[40],

zia contro di essa o contro singoli funzionari e, se il giudizio del Tribunale si pronunciava in senso favorevole, di avocare a sé la questione. Per il testo del *Gesetz über das Verfahren bei Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und den Verwaltungs-Behörden. Vom 8. April 1847* cfr. *ibidem*, pp. 431-34, e inoltre le pp. 353-54 sulla composizione del Tribunale speciale in oggetto. Per un commento della legge del 1847 cfr. anche Th.F. OPPENHOFF, *Die Preußischen Gesetze*, pp. 470-502.

[38] Per il programma politico dei costituzionali della Pomerania cfr. L. PARISIUS, *Deutschlands politische Parteien*, p. 27.

[39] Johann Jacoby (1805-1877), medico e parlamentare prussiano, divenne noto come attivista e pubblicista politico democratico. Originario di Königsberg, esercitò la sua professione sempre nella sua città natale. Fu membro dell'Assemblea nazionale di Francoforte e di quella prussiana; in quest'ultima fu esponente di spicco dell'ala più radicale del gruppo parlamentare della «Linke». Nel 1849, eletto dalla città di Coesfeld (Vestfalia) alla Prima camera, rifiutò il mandato. Nel 1862 negò nuovamente di accettare il mandato parlamentare offertogli questa volta alla Camera dei deputati, mentre si risolse finalmente ad accettarlo quando fu rieletto nel 1863, entrando a far parte del gruppo parlamentare della «Fortschrittspartei». Attivo nelle sessioni parlamentari del 1864-65, fu condannato a sei mesi di carcere durante la sessione del 1866 per dichiarazioni rese di fronte agli elettori nel novembre 1863. Jacoby aderì alla «Deutsche Fortschrittspartei» dal 1861 al 1868; nel 1872 entrò nel partito socialdemocratico. Egli rifiutò sempre di partecipare alle competizioni elettorali per la Dieta imperiale tedesca. Su J. Jacoby cfr. G. HIRTH (ed), *Preußischer Landtags-Almanach*, pp. 285-6; B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 1029. Sulla figura politica ed intellettuale di Jacoby cfr. R. ADAM, *Der Liberalismus*, in part. pp. 151 ss., per il quale il democratico prussiano «viveva completamente nel regno delle idee politiche» (p. 154); E. SILBERNER, *Johann Jacoby*; I. CERVELLI, *Liberali tedeschi*, in part. pp. 844 ss.

[40] L'*Aufruf der preußischen Demokratie* (Königsberg i. Pr., 5 novembre 1858), è ora ripubblicato in F. SALOMON, *Die deutschen Parteiprogramme*, 1, pp. 95-96.

Jacoby rigettò energicamente l'accusa di «idealismo politico» lanciatagli dai costituzionali per aver inserito tra gli obiettivi da perseguire la reintroduzione del diritto elettorale uguale e del voto segreto, e cioè su scheda (*Stimmzettelwahl*)[41], cogliendo nondimeno l'occasione per riaffermare contemporaneamente la lealtà monarchica dei democratici[42].

La schermaglia polemica tra liberali costituzionali e democratici, condotta comunque sotto tono rispetto agli anni passati, rientrava evidentemente nella strategia posta in atto dai primi per raccogliere da soli il meritato frutto di circa otto anni di strenua resistenza sulla scena politica. I costituzionali, in certo qual modo in contrasto con l'«intento conciliatore» del loro programma slesiano, avevano addirittura manifestato pubblicamente il loro orientamento a non votare nessuno dei democratici «che finora non hanno fatto niente per il consolidamento della Costituzione»[43]. Alcuni grandi elettori costituzionali berlinesi giunsero addirittura al punto di invitare gli ex deputati all'Assemblea nazionale prussiana Johann Karl Rodbertus[44] e Hermann Schulze-

[41] Cfr. *ibidem*.

[42] Così affermò in questa occasione Jacoby: «Idealisti politici! Io non nego che nel 1848 vi fossero alcuni nel nostro partito che ritenevano possibile per la Prussia un'altra forma di governo diversa dalla monarchia. Essi avevano torto e hanno pagato caro il loro sbaglio. Ma, sono forse meno idealisti coloro, tra i nostri avversari, che un tempo hanno accolto in giubilo l''atto di salvezza di novembre' [lo scioglimento dell'Assemblea nazionale prussiana], coloro che si aspettavano la salvezza della libertà costituzionale da un governo Manteuffel? Sono forse meno idealisti coloro che ritenevano possibile alla lunga per noi prussiani un governo assoluto, un dominio degli *Junker*? Si spera che l'esperienza abbia insegnato anche a loro qualcosa. ... Ora, e dico questo per mio intimo e pieno convincimento, non c'è in tutto il partito democratico del nostro paese uno solo cui venga in mente neanche in sogno di volere e tanto meno di perseguire una forma di Stato che non sia quella monarchica» (cit. in L. PARISIUS, *Deutschlands politische Parteien*, pp. 26-27).

[43] Contro il persistere delle riserve dei costituzionali nei confronti dei democratici si scagliava l'autore dell'articolo di fondo *Die Einigung der Parteien* del quotidiano liberale «NZ» del 20 novembre 1858.

[44] Johann Karl Rodbertus (1805-1875), *Rittergutsbesitzer* ed economista, nipote del celebre fisiocratico Schlettwein, studiò diritto a Gottinga

Delitzsch[45] a rinunciare per questa volta ad accettare il man-

e Berlino. Nel 1848 entrò a far parte della seconda Dieta unificata prussiana, in quanto già membro della dieta provinciale della Pomerania, dove Rodbertus si era stabilito dal 1836 dopo l'acquisto del *Rittergut* Jagetzow presso Jarmen; alcuni mesi dopo fu eletto anche all'Assemblea nazionale prussiana. Qui redasse il programma politico del Centro-sinistra, il gruppo parlamentare di cui era capo. All'interno dell'Assemblea nazionale prussiana fu tra coloro che votarono lo *Steuerverweigerungsbeschluß* del 15 novembre 1848, e in conseguenza di ciò, benché egli avesse sin dall'estate fissato la sua dimora stabilmente a Berlino, fu espulso dalla città come 'straniero'. Dopo l'emanazione del diritto elettorale a tre classi egli si pronunciò per l'astensionismo elettorale e rifiutò anche un mandato conferitogli dalla città di Breslavia. Nel 1861 era quasi sul punto di essere eletto quando decise di ritirare la sua candidatura. Da sempre assai sensibile alla cosiddetta «questione sociale» instaurò un intenso rapporto epistolare con Lassalle. Durante il conflitto costituzionale, e nello specifico sulla questione della riorganizzazione dell'esercito, si schierò a favore dell'esercito e contro la «Fortschrittspartei». Su Rodbertus si veda la voce biografica di M. WIRTH sulla *ADB*, XXVIII.

45 Hermann Schulze (1808-1883), detto Schultze-Delitzsch, fu parlamentare prussiano assai noto e giudice di professione. Studiò diritto a Halle e alla Nicholaischule di Lipsia. Terminati gli studi giuridici intraprese la carriera giudiziaria e nel 1841 divenne *Kreisrichter* a Delitzsch, sua città natale. Nel 1848 fu eletto all'Assemblea nazionale prussiana; a questo periodo risale l'uso di associare il suo nome a quello di Delitzsch (sassone fino al 1814 e poi capoluogo di circoscrizione nella provincia prussiana della Sassonia), per distinguerlo dai tanti omonimi in essa presenti. All'interno della Costituente prussiana fu anch'egli tra coloro che votarono lo *Steuerverweigerungsbeschluß*. Dopo aver perso il suo posto di giudice con l'abolizione della giurisdizione patrimoniale nel 1849, non gliene fu assegnato immediatamente un altro, in quanto ancora pendente il processo intentato dal governo contro i 41 deputati che avevano votato la suddetta risoluzione della Costituente. Pur essendo stato infine assolto in questo processo, le difficoltà procurategli dal governo degli anni della reazione nell'esercizio della sua attività di giudice, lo indussero ben presto ad abbandonare spontaneamente il suo ufficio per dedicarsi all'attività di studioso e promotore dell'associazionismo operaio e artigiano. I suoi primi scritti su questo tema e sulla *sociale Frage* in genere risalgono al 1853. Nel 1859 fu tra i membri fondatori del *Nationalverein* e nel 1861 della «Deutsche Fortschrittspartei» di cui fece parte per tutta la durata della sua carriera di parlamentare. Membro dal 1861 al 1872 della Camera dei deputati prussiana, dal 1867 fu eletto anche alla Dieta della Confederazione della Germania del Nord. Su Schulze-Delitzsch cfr. la voce biografica di EHEBERG sull'*ADB*, XXXIII e B. HAUNFELDER-K.E. POLLMANN, *Reichstag des Norddeutschen Bundes*, p. 466. Della sua attività di propaganda e di fondazione di autonome strutture associative e di una rete estremamente ramificata di casse di

dato parlamentare nel caso fossero stati eletti[46].

Al di là delle polemiche a distanza tra i capi dei costituzionali e dei democratici, fu soprattutto la stampa di entrambi gli schieramenti ad adoperarsi affinché, in vista delle elezioni, prevalesse «l'unione e la conciliazione dei partiti», affinché «tutti coloro che dicono di tenere alla Costituzione si sostengano reciprocamente in queste elezioni... Si deve dare una testimonianza quanto più possibile unanime a sostegno della causa dello Stato costituzionale di diritto»[47]. Certo, la «Nationalzeitung» non poteva tacere allorché si sentiva direttamente chiamata in causa dalle provocazioni dei liberali più moderati e reagiva replicando che «rispetto ad avvenimenti di un passato così vicino non è possibile scrollarsi tanto disinvoltamente di dosso la colpa per caricarla sulle spalle di altri cui non appartiene»[48]. Ma la tattica elettorale dei due blocchi liberali, per cui proposte di collaborazione si alternavano continuamente a prese di distanza critica, rientrava pur sempre nella normale dialettica che prepara un riavvicinamento strategico. L'autore della rubrica fissa dedicata dai moderati «Preußische Jahrbücher» al commento degli avvenimenti relativi alle elezioni ormai prossime, espresse la sua soddisfazione per il 'ravvedimento' dei democratici che avevano revocato la loro decisione degli anni cinquanta di «Nichtsthun und Nichtswählen»; con la loro decisione di riavvicinarsi a «quel partito che da sempre con-

credito operaie e artigiane, si è occupata recentemente R. ALDENHOFF, *Schulze-Delitzsch*, cui si rinvia anche per ulteriori indicazioni sulla vita e l'opera del noto parlamentare prussiano.

46 Cfr. L. PARISIUS, *Deutschlands politische Parteien*, p. 26. Sulla decisione di democratici come Jacoby, Waldeck, Rodbertus e altri, di non accettare la candidatura loro offerta in molte città, cfr. anche K. MARX, *Die Lage in Preußen* (23 novembre 1858), p. 650: «Alcuni non agirono del tutto spontaneamente ma si decisero a questo atto di abnegazione solo dopo uno spiacevole e assolutamente indesiderato colloquio con il comandante di polizia», altri «cedettero alle pressioni della componente timorosa della borghesia» dominante.

47 Cfr. *Die Einigung der Parteien*, in «NZ» del 20 novembre 1858.

48 *Ibidem*.

sidera le condizioni date [*gegebene Verhältnisse*] come un campo d'azione tutt'altro che disprezzabile per e con la Costituzione», si sarebbero create le condizioni che consentivano ora di trovarsi insieme in «un'unica *Rechts- und Verfassungspartei*», in una «grande *Anti-Kreuzzeitungspartei*». Il programma della «Nationalzeitung», teneva a ribadire l'anonimo redattore dei «Preußische Jahrbücher» nel rimarcare l'importanza dell'«intesa» che si andava profilando tra tutti coloro il cui scopo era 'la sincera attuazione della Costituzione esistente', «è anche il nostro»[49].

In effetti, la campagna elettorale liberale del 1858, soprattutto se osservata dal punto di vista della destra, doveva apparire, allora più che mai, condotta sotto l'insegna di un programma unitario. Le mozioni politiche del programma elettorale dei costituzionali slesiani ad esempio, avrebbero potuto essere sottoscritte senza difficoltà anche dalla maggior parte di coloro che si riconoscevano nelle concezioni politiche della «Wochenblattpartei» o in quelle della cosiddetta *Demokratie.* Nel periodo immediatamente a ridosso della scadenza elettorale i (liberal-)democratici, infatti, non insistettero più di tanto sulla rivendicazione della riforma del diritto elettorale.

Certo, non tutti i punti del programma slesiano per il completamento dell'attuazione della Costituzione erano condivisi e sostenuti con lo stesso grado di convinzione da tutte e tre le componenti del grande 'partito di coalizione' in cui i liberali davano più che mai l'impressione, soprattutto verso l'esterno, di aver trovato una grande casa comune. La rivendicazione dell'attuazione dell'art. 61 sulla responsabilità ministeriale era ad esempio portata avanti con una certa freddezza soprattutto da parte di esponenti del liberalismo moderato come Theodor von Bernhardi e Karl von Vincke-Olbendorf[50], non foss'altro che per un senso di aristocratico

[49] Le citazioni che precedono sono tratte tutte da *Zu den Wahlen in Preußen*, in «PJ», II, 1858, pp. 462-3.

[50] Cfr. S. BAHNE, *Vor dem Konflikt*, p. 170.

riguardo nei confronti dei ministri di orientamento liberale appena insediati.

Anche il frettoloso auspicio di Rudolf Haym che potesse finalmente trovare attuazione l'art. 61 della Costituzione prussiana, era non a caso immediatamente seguito da una esortazione alla cautela nella valutazione dei riflessi positivi che l'attuazione della responsabilità ministeriale avrebbe potuto avere soprattutto sulla posizione dei funzionari subordinati:

«Noi non siamo assolutamente dell'avviso che già solo con questa legge ci si garantisca completamente dall'arbitrio dei funzionari e dai loro abusi di potere. Ancor meno siamo disposti a credere che con una legge sulla responsabilità ministeriale si ottenga qualcosa per il consolidamento dello Stato di diritto, soprattutto qualora essa, secondo il modello del costituzionalismo francese, dovesse portare, come rovescio della medaglia, ad una maggiore dipendenza dei funzionari subordinati dai ministri»[51].

Ciò che Haym considerava purtroppo alquanto improbabile era cioè che, oltre ad una legge sulla responsabilità ministeriale, si sarebbe riusciti ad imporre anche una modifica della legge del 13 febbraio 1854, che nel 'tutelare' i funzionari da eventuali azioni giudiziarie per abuso di potere, li aveva resi ancor più dipendenti dai loro superiori[52]. Dall'attuazione

[51] [R. HAYM], *Der alte und der neue*, p. 578.

[52] Cfr. *ibidem*. La legge del 13 febbraio 1854 era stata emanata durante il governo Manteuffel in 'attuazione' dell'art. 97 della Costituzione, che affermava: «Le condizioni sotto le quali i funzionari pubblici, sia civili che militari, possono essere tratti in giudizio per violazioni di diritto compiute in abuso dei loro poteri d'ufficio, sono definite dalla legge. Per l'avvio del procedimento giudiziario non deve essere richiesta la preventiva autorizzazione delle autorità superiori». La legge del 13 febbraio 1854 (cfr. *Gesetz betreffend die Konflikte bei gerichtlichen Verfolgungen wegen Amts- und Diensthandlungen*, in Th.F. OPPENHOFF, *Die Preußische Gesetze über die Ressort-Verhältnisse*, pp. 526-537) non aveva però rispettato del tutto, e soprattutto nella sostanza, il dettato dell'articolo 97 che l'aveva 'promessa'. Certo, con questa legge l'avvio di un procedimento penale nei confronti di un funzionario non dipendeva più dalla preventiva autorizzazione del ministro, autorizzazione prevista invece

della legge prospettata nell'art. 61 non era perciò lecito attendersi troppo: in particolare da essa non ci si doveva assolutamente aspettare, secondo Haym, che trovasse soluzione il problema, assai più complesso e spinoso, dell'arbitrio esercitato dai funzionari ai danni dei diritti fondamentali, patrimoniali o civili, dei privati cittadini[53].

Se si guarda alla pubblicistica politica e politico-costituzionale dei liberali degli anni della Nuova Era fino al 1861, oltre che ai programmi politici fatti circolare dagli stessi tra l'opinione pubblica nei mesi immediatamente precedenti le elezioni dell'autunno 1858, balza subito agli occhi il rilievo accordato ai problemi connessi al tema dello strapotere e del dominio burocratico, quale risultante dalla particolare configurazione assunta in Prussia dal rapporto tra giustizia e amministrazione negli anni '50. La problematicità del rapporto tra questi due poteri dello Stato, già formulata compiutamente nel punto 9 del programma dei liberali costituzionali della Slesia[54], e ripresa nel programma dei costituzionali della Pomerania, era presente anche, seppur solo abbozzata, nel passo dell'appello agli elettori dei democratici in cui si esortava a «votare solo quegli uomini che hanno una posizione indipendente e che, senza perseguire o temere qualcosa per sé, hanno la capacità e la seria volontà di sostenere con franchezza ciò che è già stato riconosciuto come diritto»[55].

dalla precedente 'legge' del 1824 in materia; al suo posto, tuttavia, era stato introdotto qualcos'altro: il sollevamento del conflitto di competenza da parte delle autorità amministrative superiori. A giudicare se esistevano o meno gli estremi per perseguire penalmente un funzionario la legge del 1854 aveva cioè chiamato il *Gerichtshof zur Entscheidung von Kompetenzkonflikte*, già istituito nel 1847 (cfr. sopra n. 37) e composto, si badi bene, da alti funzionari amministrativi e giudiziari. Con la legge del 1854, con cui si ammise la possibilità che un funzionario sotto accusa potesse essere sottratto al suo giudice naturale, il 'giudice', di fatto, era chiamato a giudicare se stesso.

53 [R. HAYM], *Der alte und der neue*, p. 578.

54 Cfr. sopra p. 227.

55 Cfr. *Der Aufruf der preußischen Demokratie*, in F. SALOMON, *Die deutschen Parteiprogramme*, 1, p. 95.

Il rapporto giustizia-amministrazione era un altro dei grandi scogli su cui si era drammaticamente arenato il processo di costituzionalizzazione dello Stato negli anni '50. Su di esso si fermò a riflettere anche Hans Viktor von Unruh nell'agosto del 1861, acconsentendo all'esortazione di Heinrich Bernhard Oppenheim ad affrontare per la sua rivista, i «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur», il tema del ruolo che la Prussia poteva e doveva svolgere per la soluzione della «questione tedesca».

Per essere all'altezza del suo «compito storico», la «Neubildung Deutschlands», la Prussia doveva affrontare e risolvere in via preliminare, secondo Unruh, il suo principale problema interno, e cioè la compresenza di elementi in sé contraddittori nell'organizzazione interna dello Stato, di «tre organizzazioni del tutto diverse, ognuna delle quali cerca di paralizzare le altre»[56]. La terza delle tre «organizzazioni» statali di cui parlava Unruh, dopo quella «konstitutionell», manifestantesi essenzialmente nella «limitazione dei diritti della Corona», e dopo quella «cetuale», sopravvissuta in istituzioni quali le diete circoscrizionali e provinciali e la Camera dei signori[57], era quella «assolutistica»; quest'ultima si era mantenuta in vita, precisava Unruh, per l'appunto «nel corpo dei funzionari e nelle competenze loro assegnate per legge»[58], e, soprattutto, e a questo punto Unruh si riferiva evidentemente alla legge del 1854 criticata anche da Haym, nelle «leggi eccezionali» per i funzionari che avevano sancito l'«incompetenza dei tribunali» nelle questioni che li riguardavano[59].

Agli occhi dei liberali che alla fine degli anni '50 e nei primi

[56] H.V. VON UNRUH, *Was hat Preußen zunächst*, p. 18. La compresenza di questi tre «organismi» statali, «nessuno dei quali è del tutto morto o del tutto vivo», era per von Unruh all'origine di quell'«ampollosità che suscita speranze ma non le esaudisce, detta anche *Scheinkonstitutionalismus*» (cfr. *ibidem*, p. 19).

[57] *Ibidem*, p. 19.

[58] *Ibidem*, p. 18.

[59] *Ibidem*, p. 19.

anni '60 si soffermavano a riflettere sul rapporto tra il funzionario dell'amministrazione interna e di polizia da un lato, e il privato cittadino dall'altro, e, per questa via, sul rapporto tra giustizia e amministrazione in genere quale ereditato dagli anni della reazione, l'assolutismo e il dominio burocratico erano due concetti che, nella realtà politico-costituzionale del tempo, rimandavano immediatamente l'uno all'altro. A Eduard Lasker, come ad Hans Viktor von Unruh, essi si presentavano come fenomeni assolutamente complementari, per quanto avessero raggiunto il punto massimo di affermazione in epoche diverse della storia prussiana[60]. I due fenomeni avevano in comune, secondo Lasker, il non riconoscimento o la non osservanza della legge in quanto norma fondamentale[61].

Anche nella già citata brossura pubblicata anonima all'estero, a Kiel nel 1859, dallo *Stadtgerichtsrat* di Berlino Karl Twesten, brossura che tra l'altro riscosse ampi consensi an-

[60] Come Unruh, anche E. LASKER, *Wie ist die Verfassung in Preußen*, affermava che nella storia degli Stati occidentali erano chiaramente distinguibili le epoche o per lo meno le tendenze dell'assolutismo dispotico, della cetualità e del dominio burocratico. La chiara percezione dei tratti caratteristici di ognuna di queste epoche era però stata possibile solo 'a posteriori', vale a dire solo dal punto di vista offerto alla prospettiva storica dal dischiudersi dell'epoca costituzionale. Le epoche dell'assolutismo, della cetualità e del costituzionalismo avrebbero fatto la loro apparizione nella storia singolarmente o unitamente a qualcuna delle altre due: «non di rado capita che si verifichi una ricaduta o un improvviso salto in una tendenza ormai superata. Un occhio esperto tuttavia non mancherà di distinguere tra queste casualità e il corso inarrestabile dello sviluppo, come anche l'intrinseca determinatezza storica di ognuna delle tre epoche» (pp. 49-51).

[61] Su questo nesso cfr. *ibidem*. Se con il primo si richiamava «tutto ciò che è volto contro la partecipazione di un maggior numero di cittadini alla guida dello Stato e contro il fermo dominio della legge» (p. 49), il secondo «si affianca preferibilmente ad una monarchia molto forte che deve coprire l'arbitrio dei singoli. Agire a seconda delle circostanze è la sua saggezza politica. Il dominio burocratico non riesce a familiarizzare con l'inflessibilità della legge e ad essa preferisce la duttilità delle disposizioni amministrative; pretende obbedienza verso l'alto e lascia, anzi richiede, che da ogni grado si dipartano comandi verso i gradi inferiori; ama il carattere fermo e autonomo entro un ambito ben definito, ma docile e abulico al di fuori di esso» (pp. 49-50).

che tra i liberali più moderati della redazione dei «Preußische Jahrbücher»[62], il motivo che predominava, accanto all'auspicio che sotto i nuovi ministri si potesse finalmente riuscire a fare della Costituzione «da un pezzo di carta... una verità vivente»[63], era non a caso la filippica contro il «dispotismo dell'amministrazione»[64].

Per Twesten il dominio burocratico richiamava immediatamente l'assolutismo nel carattere tendenzialmente illimitato del suo dominio[65], e ne perpetuava l'arbitrarietà nella scelta dei mezzi per raggiungere quello che solo dal 'suo' punto di vista costituiva l''interesse generale'[66]. In questo modo esso si rendeva totalmente indipendente e quindi incontrollabile non solo da parte delle Camere ma anche da parte della giustizia[67]. Secondo Twesten infatti, non ci si doveva lasciar

[62] La brossura di Twesten, commentata nella rubrica *Broschüren-Literatur* dei «PJ» (III, 1859, pp. 368-372), venne infatti definita come una «glänzende publicistische Leistung» e una «klare und durchdachte Zusammenfassung der politischen Wünsche und Gedanken der Mehrheit des preußischen Volkes» (p. 368).

[63] K. TWESTEN, *Woran uns gelegen ist*, p. 55.

[64] Cfr. *ibidem*, pp. 49, 50, 56, 58, 59, e *passim*.

[65] *Ibidem*, pp. 42, 49. Il *topos* della tendenza del potere ad estendersi illimitatamente era tipico del pensiero liberale di ascendenza e impronta giusnaturalistica. Per la prima metà del secolo, emblematica di una tale caratterizzazione del potere come «tendente immancabilmente a superare i suoi limiti e all'abuso», può essere considerata a nostro avviso la voce *Liberalismus* (1847) del giurista liberale del Württemberg P.A. PFIZER, pp. 523 ss. dello *Staatslexikon* di Rotteck e Welcker. Questa concezione del potere si coniugava puntualmente con altri caratteristici *topoi* illuministici del pensiero liberale del *Vormärz*, quali anzitutto la critica al «dispotismo della centralizzazione» che opprime l'«organismo fisico» della società civile (cfr. *ibidem*).

[66] La polemica di Twesten è rivolta in particolare contro l'identificazione, fatta valere soprattutto sotto il governo Manteuffel, tra «la persona di ogni funzionario e la maestà dello Stato» (K. TWESTEN, *Woran uns gelegen ist*, p. 56).

[67] *Ibidem*, p. 59: «Non c'era certo da temere intrusioni dei giudici o prese di posizione contro il governo, che occupa peraltro gli uffici giudiziari e può portare ogni sentenza al cospetto del Tribunale massimo; in realtà non si voleva in genere alcun tipo di controllo, né delle Camere né dei tribunali».

ingannare dal nome di Tribunale per i conflitti di competenza: più che di un tribunale si trattava in realtà di un'autorità amministrativa che si lasciava guidare da considerazioni di opportunità e riguardo nei confronti del governo in carica, anziché della legge[68]. Al suo posto, proponeva quindi Twesten, anzitutto avrebbero dovuto essere fissate per legge, con precisione, le competenze del governo («questo sarà il banco di prova su cui si vedrà chi è disposto a far poggiare lo Stato sulla solida base del diritto») e notevolmente limitate quelle dell'amministrazione; in secondo luogo, avrebbe dovuto essere concessa a chiunque la possibilità di chieder conto ai funzionari delle loro azioni di fronte ad un tribunale indipendente. Questa doveva essere, secondo Twesten, la sola autorità in grado di decidere se l'amministrazione avesse o meno il potere di indurre un funzionario ad un'azione o ad un'omissione. Per Twesten, sintomatico del carattere eminentemente politico del *Kompetenzgerichtshof* era il fatto che «di recente» anche il conservatore Gerlach, «ora che il suo 'partito' non [era] più al potere e che [era] cambiato il governo», si era dichiarato a favore del coinvolgimento dei tribunali ordinari e contro invece tribunali speciali come quello per i conflitti di competenza[69].

La situazione così descritta da Twesten per i processi civili non si presentava certo diversa se, come fece Lasker nel 1861, si passava a considerare l'inaccessibilità da cui era legislativamente protetta l'amministrazione nel caso che la rimostranza del privato cittadino toccasse una materia ricadente sotto il diritto penale. Il cittadino, leso nei suoi diritti, non poteva in nessun caso adire direttamente le vie legali: egli doveva piuttosto passare attraverso un'autorità amministrativa, la pubblica accusa, che dipendeva direttamente dal

[68] *Ibidem*, p. 57. Il medesimo punto di vista sarà riaffermato da Twesten anche in un altro suo successivo intervento del 1866 sui «PJ» dal titolo *Der preußische Beamtenstaat* (cfr. in part. p. 142). Sul *Kompetenzgerichtshof* come «zelante custode della preponderanza dell'amministrazione sulla giurisdizione», cfr. anche lo scritto del 1864 del giurista liberale dell'Assia O. BÄHR, *Der Rechtsstaat*, p. 133.

[69] K. TWESTEN, *Woran uns gelegen ist*, p. 58.

ministro della Giustizia e che era la sola a poter stabilire se un'azione fosse penalmente perseguibile o meno[70]. Il medesimo muro invalicabile, proseguiva Lasker, si ergeva anche davanti a colui che intendeva far valere la legge di fronte all'arbitrio esercitato dai funzionari di polizia: ad essi la normativa postcostituzionale, e soprattutto i decreti ministeriali del 28 giugno e 6 luglio 1854, avevano confermato, senza soluzione di continuità rispetto alla legge precostituzionale dell'11 maggio 1842[71], ampia discrezionalità di intrusione nella vita privata oltre che politica del singolo cittadino[72].

Data questa percezione liberale dei rapporti esistenti in Prus-

[70] Cfr. E. LASKER, *Polizeigewalt und Rechtsschutz*, p. 35. Sulla necessità di riformare l'istituto della pubblica accusa, nel senso di garantirne l'indipendenza dal governo sottraendola alla cerchia dei *politische Beamte*, di impedire che essa si avvicinasse ulteriormente alla figura del «procuratore generale» francese, che più che una pubblica accusa era «un organo del governo di vigilanza sulla giustizia», e, ultimo ma non per importanza, di sottrarre ad essa il monopolio dell'accusa, si soffermarono due articoli di fondo della «Nationalzeitung», entrambi sotto il titolo *Die preußische Staatsanwaltschaft* del 27 e del 28 gennaio 1859.

[71] Cfr. sopra in questo stesso cap. a p. 229, n. 37.

[72] E. LASKER, *Polizeigewalt und Rechtsschutz*, pp. 27-34. Anche le considerazioni di Lasker sulla discrezionalità dei poteri delle autorità di polizia, non meno di quelle sulla natura apparente della Costituzione, sia detto qui di passaggio, rivelano una sorprendente affinità, nel tono e nella sostanza, con le valutazioni di Marx sullo stesso problema. Già in un suo articolo del 1858 Marx aveva infatti osservato: «Se si guarda ai 'Diritti dei prussiani' [Titolo II della Costituzione: *Von den Rechten der Preußen*] così come stanno sulla carta, e alla triste sembianza che essi nella realtà mostrano di sé, si arriverà... alla piena comprensione dell'insolita contrapposizione tra idea e realtà, tra teoria e prassi. Ad ogni passo, persino per un semplice spostamento, entra in azione l'onnipotente burocrazia, questa seconda provvidenza di origine schiettamente prussiana. Senza 'autorizzazione ufficiale' non si può né vivere né morire, né sposarsi, scrivere lettere, pensare, stampare, dedicarsi agli affari, insegnare, convocare un'assemblea, costruire una fabbrica, emigrare o fare una qualsiasi altra cosa» (K. MARX, *Die Lage in Preußen* [16 ottobre 1858], p. 616). Il giudizio di Lasker sulla legge dell'11 maggio 1842, che aveva sottoposto anche la «legalità» delle disposizioni della polizia al giudizio delle autorità superiori, creando «una *Polizeigewalt* che può tutto ciò che vuole», fu fatto proprio anche da O. BÄHR, *Der Rechtsstaat*, p. 132.

sia tra amministrazione e governo da un lato, giustizia e privato cittadino dall'altro, percezione peraltro abbondantemente suffragata dallo stato della legislazione in materia, non può certo sorprendere che dopo le elezioni primarie del 12 novembre 1858, dalle colonne della «Nationalzeitung», ci si premurasse di richiamare l'attenzione dei grandi elettori sull'opportunità di non votare alcun deputato di fede incondizionatamente filogovernativa (*ministeriell*), e di votare invece solo quelli che con il governo intendevano condividere «lo stesso terreno di fedeltà alla Costituzione»[73]. Nel medesimo articolo della «Nationalzeitung», dopo aver ricordato al ministro degli Interni Flottwell che da lui ci si attendeva la riforma dell'organizzazione dei comuni rurali, di quelli cittadini e delle costituzioni circoscrizionali e provinciali, si richiamava l'attenzione del ministro della Giustizia Simons sulla necessità di ridefinire la competenza dei tribunali: «tra i compiti più grandi dei prossimi anni il paese vede la ridefinizione dei rapporti tra ministero degli Interni e ministero della Giustizia... dato che negli ultimi anni l'amministrazione ha attirato a sé molti ambiti di pertinenza della giustizia»[74].

Le esortazioni della stampa liberale a votare come rappresentanti del popolo uomini politicamente ed economicamente 'indipendenti' trovarono un riscontro estremamente positivo nei risultati elettorali. La composizione, «secondo il ceto e la professione», della nuova Camera dei deputati, si distingueva radicalmente dalla precedente per il notevole rafforzamento numerico del gruppo dei funzionari dell'amministrazione giudiziaria (*Justizbeamten*); per contro, notevolmente ridimensionata rispetto al passato era la rappresentanza dei funzionari amministrativi (*Verwaltungsbeamten*), in gran parte «funzionari politici».

Un primo raffronto tra la composizione della Camera dei deputati della IV e quella della V legislatura che stava per

[73] Cfr. *Die Aufgabe der Wahlmänner*, in «NZ» del 14 novembre 1858.

[74] *Ibidem*.

iniziare, fu condotto dalla «Nationalzeitung» il 30 novembre 1858, quando mancavano solo i dati relativi a 24 elezioni suppletive. Della portata innovativa delle elezioni dell'autunno del 1858 si prese però coscienza fino in fondo quando si conobbero i dati definitivi sulla composizione dell'AH. Aggregati per ceto e professioni essi furono pubblicati il 10 gennaio 1859 sempre dalla «Nationalzeitung», che a sua volta li aveva ripresi dall'ufficiosa «Preußische Zeitung»[75].

Da una prima elaborazione dei dati e in particolare dalla loro aggregazione per ceto si ricavava, del tutto sorprendentemente, che in un paese ad economia ancora prevalentemente agricola qual'era ancora la Prussia alla fine degli anni '50, dei 352 deputati solo 114 erano nobili, mentre ben 238 potevano essere ascritti al ceto borghese[76]. Da un'ulteriore aggregazione dei dati per professione, quella da cui si poteva cogliere l'avvenuto rovesciamento del rapporto tra la rappresentanza dei funzionari dell'amministrazione e quella dei funzionari giudiziari rispetto alla precedente Camera dei deputati, si evinceva che in essa vi erano solo 81 *Verwaltungsbeamten* (di cui: 34 di livello superiore [39 nel 1855], 28 *Landräte* [77 nel 1855], 19 funzionari dell'amministrazione comunale [25 nel 1855]), e invece ben 95 *Justizbeamten* (di cui 21 tra presidenti e direttori di tribunale, 54 tra consiglieri dei collegi giudicanti e giudici, 11 tra pubblici ministeri e procuratori, 9 tra avvocati e notai)[77].

[75] Sulla «Preußische Zeitung», più nota come «Sternzeitung», cfr. sotto pp. 365, n. 16 e 407, n. 28.

[76] Cfr. «NZ» del 10 gennaio 1859.

[77] Cfr. «NZ» del 10 gennaio 1859 e, per il raffronto con i dati sulla composizione della precedente legislatura, «NZ» del 30 novembre 1858. Oltre ai due più grossi raggruppamenti di funzionari dell'amministrazione da un lato e della giustizia dall'altro, erano stati eletti anche: 7 ministri; 16 ecclesiastici, di cui 10 cattolici e 6 protestanti; 8 insegnanti, di cui 4 professori; 3 medici; 1 ufficiale; 27 tra commercianti e 'fabbricanti'; 8 tra titolari di rendita e altri privati senza proprietà terriera; 106 tra signori fondiari e proprietari terrieri, tra i quali erano stati fatti rientrare anche 5 ex ministri (cfr. «NZ», 10 gennaio 1859). L'unico ufficiale presente corrispondeva al *Major a. D.* (fuori servizio) von Beitzke. Questi non era tuttavia sicuramente l'unico militare ad essere stato eletto: l'arti-

A proposito della composizione sociale della Camera la «Nationalzeitung» non poteva tralasciare di sottolineare come l'ultima delle 10 classi in cui erano stati ripartiti i deputati «secondo la professione», e cioè la classe dei proprietari terrieri, venisse a costituire, con i suoi 106 rappresentanti, la categoria professionale più rappresentata alla Camera. Come pure da segnalare era inoltre il dato, estremamente importante dal punto di vista politico, che tra tutti i 352 deputati ve ne erano ben 183 che ricevevano per la prima volta un mandato alla Camera nella sua attuale configurazione, e cioè da quando era entrato in vigore il diritto elettorale a tre classi[78].

All'apertura della Dieta di questa V legislatura, l'AH, riunitosi per la prima volta il 12 gennaio 1859[79], si presentava estremamente mutato, come si è visto, oltre che nella sua composizione socio-professionale, anche nella sua composizione politica. Gli equilibri tra liberali e conservatori si erano totalmente capovolti rispetto alla Camera dei deputati della precedente legislatura, per quanto anche stavolta la stragrande maggioranza dei deputati fosse decisamente filogovernativa. I conservatori, che precedentemente contavano 240 deputati, si erano ridotti a 60; i liberali, che alla fine della precedente legislatura contavano solo 57 deputati, erano ora circa 210. Di questi ultimi circa 50 si riunirono nel gruppo Mathis, gli altri 150 invece nel gruppo Vincke[80].

colista della «Nationalzeitung» avvertiva infatti che altri ufficiali erano stati inseriti nella categoria della professione da essi svolta all'epoca accanto o in alternativa a quella militare.

78 Tra i 183 ve ne potevano essere perciò alcuni che avevano fatto parte dell'Assemblea nazionale prussiana, sciolta d'autorità nel 1849, o anche della Prima camera di allora (cfr. «NZ», 10 gennaio 1859).

79 La V legislatura dell'AH (1859-1861) ebbe il seguente decorso:

1a sessione	12 gennaio 1859 - 14 maggio 1859
2a sessione	12 gennaio 1860 - 23 maggio 1860
3a sessione	14 gennaio 1861 - 5 giugno 1861

(da F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. VI).

80 Per questi dati cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 152.

La svolta politica registrata in tutto il Regno di Prussia, come afferma Parisius, fu assai radicale soprattutto nella provincia omonima. In particolare la parte orientale di quest'ultima, che nel 1855 aveva inviato alla Camera dei deputati solo un liberale e un cattolico, mentre gli altri suoi 30 deputati si erano uniti ai conservatori, era rappresentata all'AH della V legislatura da ben 22 deputati liberali[81].

Nei primi giorni di vita della Camera dei deputati di questa V legislatura, oltre alla costituzione dei gruppi parlamentari, ebbe luogo naturalmente anche l'elezione del presidente. A questa carica fu eletto il conte Schwerin, che già più volte l'aveva ricoperta[82], e che in seguito all'elezione rinunciò alla guida ufficiale del gruppo parlamentare che da lui aveva preso il nome. Fu da questo momento che quest'ultimo assumerà la denominazione di «Fraktion Vincke»[83].

Le dimensioni del gruppo Vincke, che al 22 gennaio contava 147 membri[84], rischiavano indubbiamente di rendere problematica, come osservò Leopold von Hoverbeck[85] che al

[81] *Ibidem*. Sui 32 deputati della Prussia orientale si confronti B.-M. ROSENBERG, *Die ostpreußische Vertretung*, pp. 103-107, secondo le cui stime il 45,6 % di essi era costituito da nobili o proprietari fondiari (p. 105).

[82] Il conte Schwerin fu eletto presidente con una «compatta maggioranza di 274 voti» il 15 gennaio 1858 (cfr. «VZ», 16 gennaio 1859). Lo stesso quotidiano (liberal-)democratico testé citato, il cui sottotitolo recitava, non a caso, «Organ für Jedermann aus dem Volke», espresse una certa insoddisfazione per l'elezione del secondo vice-presidente nella cui veste si sarebbe preferito «al posto del signor Mathis... il signor Grabow» (*ibidem*). Sarà in effetti Grabow ad essere eletto presidente dell'AH con il radicalizzarsi dello scontro tra parlamento e governo, per tutta la durata del conflitto costituzionale.

[83] Della fuoriuscita del conte Schwerin dal gruppo parlamentare che da lui aveva preso il nome dà notizia la «VZ» del 22 gennaio 1859.

[84] Cfr. «VZ» del 22 gennaio 1859. Qui si trovano anche tutti i nominativi degli appartenenti alla «oramai denominata Fraktion Vincke».

[85] Il barone Leopold von Hoverbeck (1822-1875), *Rittergutsbesitzer* di Nickelsdorf (nella circoscrizione di Allenstein nella Prussia orientale), fu eletto alla Camera dei deputati prussiana per la prima volta nell'autunno del 1858, senza aver mai fatto politica attiva prima di allora. Nell'AH si

pari di molti altri deputati d'ispirazione democratica si era unito ad esso, l'«accurata discussione collegiale dei progetti di legge in vista della discussione in aula». D'altro lato però, proprio la sua straordinaria consistenza numerica lo rendeva pressoché «indipendente dagli altri»; se infatti ai 147 membri si aggiungevano anche alcuni 'indipendenti' che di solito si univano ai liberali, il gruppo Vincke veniva a «costituire già da solo l'intera metà della Camera»[86]. Sul gruppo Vincke, come anche sull'altro gruppo parlamentare liberale più moderato, il gruppo Mathis, che contava 41 membri al 18 gennaio[87] e che Hoverbeck definì «il liberalismo addolcito, quello divenuto presentabile»[88], e in cui tra l'altro si era inserito anche l'ex capo della «Wochenblattpartei» Bethmann-Hollweg, pesava ora il gravoso compito di condurre la Prussia fuori dai binari dell'assolutismo e della cetualità.

unì alla «Fraktion Vincke», dove strinse un forte legame di amicizia con Max von Forckenbeck. In questo gruppo parlamentare H. rimase sino al 1861 quando ne uscì per fondare insieme ad altri parlamentari liberali la «Fortschrittspartei». Condannato ad una pena pecuniaria per oltraggio al governo nel gennaio 1866, fu tra coloro che votarono contro la legge di indennità che pose termine al quadriennale conflitto costituzionale tra la Camera dei deputati e il governo. Dopo il 1866 fu rieletto alla Camera solo nel 1868 e poi non più. Terreno più fertile per il suo impegno democratico Hoverbeck trovò invece nella Dieta imperiale di cui fece parte dal 1871 al 1875. Su di lui si veda la voce biografica di H. VON PETERSDORFF nell'*ADB*, L, e di K.-P. HOEPKE nella *NDB*, IX; R. ADAM, *Der Liberalismus*, pp. 166 ss.; e, naturalmente, la biografia di L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, a cui peraltro anche noi abbiamo largamente attinto.

[86] Cfr. la lettera di Hoverbeck al suo amico Mahraun, *Kreisrichter* ad Allenstein e assai probabilmente uno dei suoi grandi elettori, del 22 gennaio 1859, in L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 153.

[87] Così secondo la «VZ» del 19 gennaio 1859, che ne riporta anche, in ordine alfabetico, i nominativi.

[88] Così Hoverbeck da Berlino nella lettera a Mahraun del 22 gennaio 1859, in L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 153.

Capitolo terzo

L'«Ausbau der Verfassung» durante la Nuova Era

Alla fine del 1858 l'intero campo liberale, rappresentanza popolare e opinione pubblica, era unito nella risoluzione di sostenere fiduciosamente l'operato di quei ministri liberali che mostrassero di voler energicamente por mano, attraverso l'iniziativa legislativa, all'attuazione dei *Gesetzesvorbehalte* (riserve di legge) contenuti nella carta costituzionale e all'accantonamento dei provvedimenti legislativi degli anni cinquanta in contrasto con lo spirito e la lettera della Costituzione.

Un tale atteggiamento di fiducia costituiva evidentemente la base fondamentale per l'instaurazione di un costruttivo rapporto di collaborazione tra governo e rappresentanza popolare. Da questo momento però, tra i due fattori della legislazione si apriva anche un confronto dialettico che tutto lasciava credere – dato il recente inizio della vita parlamentare prussiana, lo stadio ancora iniziale del processo di aggregazione sociale e politica delle forze liberal-borghesi[1], e, in particolare, l'assenza di una moderna organizzazione di partito in grado di superare la discontinuità dei rapporti intrattenuti dai deputati con i loro elettori[2] – si sarebbe svolto

[1] Cfr. a questo proposito A. BIEFANG, *Politisches Bürgertum*, pp. 13-240; G. EISFELD, *Die Entstehung der liberalen Parteien*, pp. 9-122; H.A. WINKLER, *Preussischer Liberalismus*, pp. 1-15; M. GUGEL, *Industrieller Aufstieg*, pp. 30-91; V. HENTSCHEL, *Die deutschen Freihändler*, pp. 27-38; S. NA'AMAN, *Der deutsche Nationalverein*, pp. 41-153.

[2] Fino alla fine degli anni cinquanta e all'inizio degli anni sessanta il termine di partito oltre a rinviare in genere solo ad una «tendenza politica generale», veniva spesso usato come sinonimo o in alternativa a quello di *Fraktion* (gruppo parlamentare) (cfr. T. NIPPERDEY, *Die Organisation*

completamente all'interno delle anguste e scarsamente illuminate aule della Camera dei deputati prussiana[3]. Per il momento, sembrava che il peso dell'opinione pubblica avreb-

der deutschen Parteien, in part. p. 17 e, sul ruolo *parteibildend* di prim'ordine che le idee, la teoria, l'ideologia hanno caratteristicamente avuto nel XIX secolo tedesco, T. NIPPERDEY, *Grundprobleme*, pp. 33-40). Come si è già avuto modo di problematizzare altrove (cfr. A.G. MANCA, *Prassi politica*), sino alla fine dell'età della reazione all'uso del termine 'partito' non corrispondeva alcuna organizzazione extraparlamentare ben definita, e sino alla fondazione del primo partito politico prussiano e tedesco in genere (cfr. sotto al cap. II 4, pp. 328 ss.), non esisteva alcuna moderna organizzazione di partito che permettesse uno scambio politico intenso e continuativo tra elettore e deputato. D'altra parte, la repressione dei *politische Vereine*, autorizzata in Prussia dall'art. 8 della legge del 1° marzo 1850 che regolava il diritto di associazione affermato negli artt. 29 e 30 della Costituzione, impedì che i partiti politici veri e propri si originassero dalla collaborazione dei cosiddetti *Wahlvereine*, e cioè dalle spontanee aggregazioni di cittadini che si costituivano *ad hoc* per preparare le elezioni e accordarsi sulle candidature. Infatti, per quanto nell'ordinanza dell'11 marzo 1850 emanata in attuazione di quella legge (cfr. *Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Mißbrauches des Versammlungs- und Vereinigungsrechts*, in E.R. HUBER [ed], *Dokumente*, I, pp. 529-531), si precisasse, al § 21, che dal divieto di costituzione di *politische Vereine* erano esclusi i *Wahlvereine*, di fatto però accadde che come tali venissero riconosciuti solo quelli che si costituivano immediatamente prima delle elezioni e che si scioglievano immediatamente dopo il voto. L'art. 8 della legge del 1° marzo 1850 fu abolito solo il 6 dicembre 1899 (cfr. T. NIPPERDEY, *Die Organisation der bürgerlichen Parteien*, pp. 569-70). Strutture politico-partitiche organizzate mancavano del resto, nel torno di tempo cui ci riferiamo, in quasi tutta l'Europa continentale (cfr. P. POMBENI, *Teoria dei partiti*, p. 293). Sull'«origine della forma-partito contemporanea» e sul rapporto tra «organizzazione delle forze politiche e parlamentarismo», cfr. sempre di P. POMBENI, *Partiti e sistemi politici*, pp. 92-122. Pombeni, in riferimento all'esperienza costituzional-parlamentare inglese invita a «non prendere troppo alla lettera il discorso sull'origine parlamentare dei partiti» (*ibidem*, pp. 92, 97), discorso che invece ci sembra sia stato assai importante per il caso prussiano da noi qui studiato, non da ultimo proprio per il fatto che in Prussia la costituzione di associazioni, cui secondo Pombeni va invece riservata una grande attenzione nello studio dell'origine dei partiti nei paesi europei «che non [hanno] conosciuto alcuna rivoluzione» (*ibidem*, pp. 97-98), trovava un grande ostacolo nella suddetta legge del 1° marzo 1850 e nell'ordinanza attuativa dell'11 marzo dello stesso anno.

[3] Cfr. a questo proposito G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, pp. 385 ss., in part. p. 386.

be potuto essere agitato come arma di pressione dalla maggioranza parlamentare liberale solo nei periodi immediatamente a ridosso delle consultazioni elettorali.

All'interno di una scena politica così appiattita sul livello della lotta istituzional-parlamentare, fattori di natura tecnica e apparentemente ininfluenti, quali la durata delle sessioni parlamentari (generalmente 5 mesi su 12) o il regolamento interno dell'AH risalente al 1849[4], erano inevitabilmente destinati ad assumere un ruolo tutt'altro che secondario. La brevità delle sessioni parlamentari, unitamente ad un regolamento interno non in grado di eliminare i tempi morti della macchina legislativa, potevano risultare determinanti per il destino di una forza politica, quale quella liberale, il successo del cui programma politico era intimamente dipendente dall'oggettivo livello di funzionalità dell'istituzione parlamentare, oltre che dalla sua capacità soggettiva di massimizzarne la produttività dei lavori. Non fu certo un caso che il dibattito all'interno del campo liberale sulla necessità di modificare il regolamento interno della Camera dei deputati prussiana, che era stato redatto come la maggior parte di quelli tedeschi secondo il modello francese («più razionale, più semplice, più agile»), nel senso di quello inglese (frutto di una esperienza di vita parlamentare più evoluta e matura e che forniva maggiori garanzie di pubblicità dei lavori parlamentari e di produttività legislativa), iniziò pressoché contemporaneamente all'avvio della Nuova Era[5].

[4] Sui problemi posti dal regolamento interno della Camera dei deputati prussiana negli anni cinquanta cfr. G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen*, pp. 353 ss.

[5] Per un approfondimento delle posizioni liberali in merito cfr. G. COHEN, *Parlamentarische Studien*, p. 154. Nel medesimo saggio, sempre a p. 154, si dice inoltre: «Dipende da un buon regolamento che le forze disponibili vengano giustamente valorizzate, che ad ognuna di esse sia assegnato il posto da cui può operare con maggiori risultati, che limitazioni superflue o l'assenza di forme non influiscano sullo svolgimento dei lavori». Il dibattito liberale sulla necessità di riformare il regolamento interno della Camera nel senso di spostare il centro dei lavori della Camera dalle commissioni in aula, da cui i dibattiti parlamentari potevano raggiungere con più facilità l'opinione pubblica esaltando il principio della pubblicità dei lavori parlamentari, toccò il suo punto più alto nel 1861 (cfr. ad

Per una forza politica come la «liberale Partei», ancora segnata dalla frattura apertasi al tempo della rivoluzione tra democratici e costituzionali, i tempi, per l'appunto anche tecnici oltre che politici, di realizzazione del programma comune di attuazione legislativa della Costituzione, potevano essere determinanti non solo, come si è detto, per l'attuabilità del suo programma (chi poteva garantire che alle prossime elezioni i liberali avrebbero raggiunto nuovamente la maggioranza in parlamento?), ma anche per la conservazione della sua unità politico-strategica. La latente divisione interna del movimento liberale, oltre ad essere testimoniata dalla presenza di due gruppi parlamentari liberali nell'AH, la «Fraktion Vincke» e quella «Mathis», si faceva insistentemente sentire anche nella pluralità delle 'correnti' serpeggianti all'interno della prima; esse, momentaneamente raccolte sotto il grande tetto comune della «Fraktion Vincke», difficilmente avrebbero rinunciato all'occorrenza, come intuì il democratico Hoverbeck che sin dall'inizio vi aveva aderito, a preservare e difendere la loro identità[6]. E se sugli

esempio *Die Geschäftsordnung des Abgeordneten-Hauses*, in «NZ» del 27 febbraio; *Die Geschäftsordnung des Abgeordneten-Hauses*, in «NZ» dell'11 aprile; *Aus dem Abgeordnetenhause*, in «NZ» del 31 maggio. Sempre nel 1861 apparve anche il lavoro di Gottfried COHEN, *Die Verfassung und Geschäftsordnung des englischen Parlaments, mit Hinweis auf die Geschäftsordnung deutscher Kammern*).

[6] Si veda a questo proposito quanto scrisse Hoverbeck al suo amico Mahraun il 5 febbraio 1859: «Non credo che il nostro gruppo resterà unito a lungo. In esso ci sono 4 componenti: 1. gente che voterebbe a favore di qualsiasi governo...; 2. altri che seguirebbero questo governo ovunque, per il solo fatto che in tempi più difficili hanno lottato per la buona causa con Patow, Bethmann-Hollweg, etc. ...; 3. i 'Gothaer'...; 4. i 'più risoluti' [*Entschiedeneren*], provvisoriamente ancora senza capi veri e propri, dato che i più anziani tra di essi, Grabow, Harkort, Bockum-Dolffs, per il momento, e fino a che non vi ci saranno costretti da questioni vitali, non vogliono creare divisioni all'interno del gruppo. Per tutto questo non credo che elementi così diversi possano restare insieme per sempre; che però già in questa sessione possano costituirsi nuovi gruppi o piccoli sotto-raggruppamenti all'interno della *Fraktion* più grande, non riesco a giudicare. A tenerci uniti sarà comunque il compito di rappresentare l'interesse del paese di fronte all'ancor più moderata 'Fraktion Mathis', alle forze del Centro [i cattolici], ai polacchi e alla reazione, che, se si dovessero unire, raggiungerebbero probabilmente la maggioranza» (in L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 155).

obiettivi di massima della lotta parlamentare nel 1859 prevaleva indubitabilmente l'accordo, non era certo da escludere che le divergenze, momentaneamente sopite, sarebbero magari insorte sull'ordine di priorità da conferire agli stessi e quindi sui tempi da imprimere alla lotta politico-parlamentare.

Dopo l'elezione del presidente e dei due vicepresidenti, che dovevano venir rieletti all'apertura di ogni nuova sessione, ebbero inizio le «noiose» verifiche delle elezioni che occuparono letteralmente l'ordine del giorno di molte sedute parlamentari iniziali, appesantendo e ingolfando inutilmente il corso dei lavori della Camera[7]. Dopo di ciò, un'altra delle incombenze cui la Camera doveva assolutamente far fronte nei primissimi giorni dalla sua convocazione, era la costituzione delle commissioni parlamentari, elette dalle sette sezioni (*Abteilungen*) in cui venivano ripartiti per sorteggio i 352 deputati. Nelle commissioni parlamentari, sempre secondo la testimonianza di Hoverbeck, i liberali, data la loro forza numerica, riuscirono ad avere la maggioranza pressoché in tutte. In alcune commissioni tuttavia, «vuoi per cortesia, vuoi per riconoscimento dell'effettiva competenza in una determinata materia», si elesse come presidente l'esponente di una forza non liberale[8].

Il clima politico in cui si apriva la prima sessione della V

[7] Cfr. la lettera di Hoverbeck a Mahraun, Berlino 22 gennaio 1859, in L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 153: «Le noiose verifiche delle elezioni sembrano essere poste in cima a tutta l'attività parlamentare per stemperare lo zelo del nuovo arrivato fino a fargli raggiungere quello stato, a metà tra il sonno e la veglia, da cui notoriamente di solito scaturisce la felicità dello Stato». Le lamentele di Hoverbeck sul tedio che lo affliggeva nelle prime sedute parlamentari durante le *Wahlprüfungen* (visto che doveva essere tenuta una relazione orale sull'elezione di ogni singolo deputato: cfr. *ibidem*, p. 166, n. 1), erano tuttavia rivolte non contro il «sacrosanto diritto» delle Camere a controllare le elezioni, bensì contro la consuetudine di ricontrollare ogni singola elezione, anche quella «fuor di ogni dubbio e raggiunta a stragrande maggioranza» (*ibidem*, p. 153).

[8] Cfr. la lettera di Hoverbeck a Mahraun del 22 gennaio 1859, *ibidem*, p. 154.

legislatura rifletteva pienamente quel generale sentimento di fiducia di cui la maggioranza parlamentare liberale aveva deciso di investire gli esponenti del nuovo governo, nel tentativo di superare il dualismo tra governo e rappresentanza popolare. Quello stesso dualismo che certo anche le forze della reazione avevano inteso precedentemente 'comporre', in una direzione tuttavia, naturalmente, opposta a quella ora perseguita dai liberali, e cioè soffocando l'autonomo svilupparsi dell'identità di uno dei due termini della contrapposizione. Attraverso l''informata' di *Landräte* del '55, era stato infatti instillato artificialmente nell'istituzione parlamentare quello spirito di obbedienza e quell'abulia che l'aveva fatta quasi scomparire come soggetto attivo nella formazione della volontà politica.

Nella visione dei liberali l'instaurazione di una collaborazione armonica tra governo e rappresentanza popolare passava, in primo luogo, per il definitivo riconoscimento, da parte del monarca e del suo governo, della Costituzione come base della vita politica e, soprattutto, della Costituzione come 'punto di partenza' del processo di costruzione e consolidamento dello Stato costituzionale di diritto. Per i liberali, la Costituzione doveva cioè rappresentare e costituire proprio l'opposto di ciò che significava per Stahl, uno strumento di chiusura e di imbalsamazione di una fase storico-costituzionale giunta al suo massimo punto di sviluppo[9].

Perché di collaborazione si potesse effettivamente parlare, la «liberale Partei» doveva riuscire ad assumere con forza un ruolo politicamente costruttivo; essa avrebbe dovuto cioè abbandonare del tutto le vesti di movimento esclusivamente d'opposizione, per diventare non tanto un 'partito' *ministeriell* (filogovernativo) per vocazione o per principio, quanto piuttosto una *Regierungspartei*, una forza veramente di governo, in grado di assumersi in prima persona la responsabilità della gestione del potere e il governo del paese[10]. Al

[9] Così F.J. STAHL aveva asserito nel suo lavoro sul principio monarchico (cfr. sopra a p. 18, n. 12 dell'Introduzione di questo lavoro).

[10] A partire dal gennaio 1859, dalle colonne della «Nationalzeitung» si

raggiungimento di questo obiettivo i deputati, soprattutto quelli che siedevano sui banchi della Dieta prussiana sin dal 1847 o dagli anni cinquanta, solitamente i più moderati, avrebbero dovuto necessariamente sacrificare, almeno in parte, il protagonismo politico e lo spirito distaccato ed elitario caratteristico dei notabili (*Honoratioren*) delle tradizionali rappresentanze politiche neocetuali[11], per assumere senza esitazioni il ruolo, assai più dimesso ma anche più consono all'affermarsi e allo svilupparsi del moderno parlamentarismo, di rappresentanti del popolo, di «istanza di mediazione tra il governo e il popolo»[12].

diede sempre più spesso voce al timore che «l'opposizione, ora diventata *ministerielle Partei*», potesse «dissolversi in una debole eco dei punti di vista del governo» (cfr. *Das neue Haus der Abgeordneten*, in «NZ» del 12 gennaio 1859). L'accezione polemico-negativa in cui l'aggettivo *ministeriell* era usato dalla redazione del quotidiano liberale e dalla pubblicistica liberale in genere, tendeva a mettere in evidenza la difficoltà, che si rivelerà incapacità strutturale, della componente più moderata della «liberale Partei» parlamentare di individuare fino a che punto la lealtà dovuta al popolo, che l'aveva eletta, potesse conciliarsi con quella verso il governo in carica. Tale incapacità diventerà sempre più marcata con il progressivo distanziarsi della linea politica governativa da quella, sempre più radicale, della rappresentanza popolare.

11 I partiti ottocenteschi prussiani e tedeschi in genere, e in particolar modo quelli liberali, manterranno molto a lungo il carattere di partiti di notabili; secondo Th. SCHIEDER (cfr. *Die geschichtlichen Grundlagen*) perlomeno sino agli anni '80 dell'Ottocento (cfr. in part. pp. 149 ss.), e anche secondo T. NIPPERDEY (cfr. *Die Organisation der bürgerlichen Parteien*, in part. pp. 560 e 578, e *Die Organisation der deutschen Parteien, passim*) per tutta l'epoca bismarckiana. Sul carattere di partito di notabili della «Fraktion Vincke» durante la Nuova Era cfr. A.G. MANCA, *Prassi politica*, in part. p. 371. I partiti notabilari parlamentari furono anche, secondo S. AMATO (cfr. *Il problema «partito»*, p. 17 e *passim*), il tipo ideale di partito che stava dietro alla concezione politica di molti scrittori politici dell'epoca costituzionale tedesca, e, tra essi, di Robert von Mohl.

12 Cfr. *Die Thätigkeit der Abgeordneten*, in «NZ» del 19 febbraio 1859. Dal punto di vista giuridico l'assoluta indipendenza di giudizio e di voto del singolo deputato era garantita nella Costituzione prussiana (come del resto in quasi tutte le costituzioni rappresentative ottocentesche) dall'art. 83: «I membri delle due Camere sono rappresentanti di tutto il popolo. Essi votano secondo la loro libera convinzione e non sono vincolati a incarichi e istruzioni». Sul carattere generalmente non imperativo del mandato legislativo negli Stati rappresentativi ottocenteschi, cfr. la

Il decollo vero e proprio dell'attività parlamentare, dopo i primi giorni in cui l'AH si era formalmente costituito e strutturato al suo interno, si ebbe solo il 18 gennaio 1859. In questa data infatti il ministro delle Finanze Patow, ex deputato del gruppo parlamentare della «Linke» negli anni cinquanta, presentò alla Camera dei deputati il progetto di legge finanziaria per il 1859; quest'ultimo fu immediatamente trasmesso alla Commissione bilancio, che si componeva di 35 membri (5 per ognuna delle 7 sezioni della Camera), affinché lo esaminasse e si esprimesse in merito[13].

Nel dibattito parlamentare apertosi in aula il 17 febbraio sulla relazione stesa dalla Commissione bilancio, che aveva designato a relatore il cattolico Osterrath[14], il ministro liberale Patow si trovò a dover rispondere dai banchi governativi alle rimostranze, non solo del relatore cattolico della Commissione bilancio, ma anche del suo ex compagno di gruppo parlamentare degli anni cinquanta, Georg von Vincke.

Le proteste di Osterrath per il ripetersi del «grande inconveniente» per cui si riusciva ad «entrare nella discussione del bilancio pubblico solo dopo che era già iniziato l'anno» cui esso si riferiva[15], furono riprese e fatte proprie da Vincke. Secondo Vincke una tale «prassi», che tra l'altro «perdura[va] già da 8 anni», era infatti «in contraddizione con le determinazioni della Costituzione». Ad essa si sarebbe forse potuto trovare rimedio per il futuro, si sforzò di proporre il deputato liberale, qualora nella sessione in corso fosse stato discusso anche il bilancio relativo al 1860[16].

voce *Camera dei deputati* (1903) dell'allora consigliere di Stato A. BRUNIALTI, in part. pp. 2-7.

[13] Cfr. *StenBerAH*, 4a seduta, 18 gennaio 1859, pp. 28 e 30.

[14] Heinrich Philipp Osterrath (1805-1880), parlamentare prussiano, studiò diritto e scienze camerali a Bonn e Berlino. Negli anni dal 1855 al 1862, durante i quali fu sempre nuovamente rieletto come deputato per il partito cattolico, fu una delle più grandi autorità dell'AH prussiano in materia finanziaria e in particolare di bilancio pubblico. Su di lui cfr. la voce biografica di WIPPERMANN, nell'*ADB*, XXIV.

[15] *StenBerAH*, 14a seduta, 17 febbraio 1859, p. 173 (Osterrath).

[16] *StenBerAH*, 14a seduta, 17 febbraio 1859, p. 176 (barone Georg von Vincke).

La risposta di Patow a Vincke, pur non suonando in alcun modo evasiva, rifletteva tuttavia inconfondibilmente la sua assoluta identificazione nel nuovo ruolo di ministro. Patow respinse anzitutto decisamente l'obiezione, sollevata dal zelante Vincke, di incostituzionalità della prassi corrente di varo della legge di bilancio, e dichiarò di non poter ormai fare niente contro la modifica apportata all'art. 76 della Costituzione dalla precedente Camera, modifica che, di fatto, aveva l'effetto di ostacolare ulteriormente l'approvazione del progetto di bilancio da parte della Camera prima dell'inizio dell'anno finanziario[17]. Nel seguito del suo intervento Patow, non senza imbarazzo, dovette addirittura riconoscere che alla via percorsa dal governo prussiano sin dal 1850, non esisteva ancora alcuna alternativa. Nel 1850 infatti il governo, visto il ritardo verificatosi nella discussione della legge di bilancio per il 1851 e in attesa che la stessa venisse approvata, aveva disposto, con risoluzione ministeriale del 16 dicembre 1850, che potessero già venire effettuate sia 1) tutte quelle spese ordinarie dell'amministrazione corrente che, presenti nell'ultimo bilancio (quello cioè dell'11 marzo 1850), erano state accolte invariate nel progetto di bilancio per il 1851, sia 2) quelle spese straordinarie che i responsabili dei singoli settori dell'amministrazione avessero ritenuto necessarie e improrogabili. Ancora nel 1859 cioè, come già nel 1850, spiegò Patow, il governo non poteva fare altro che sforzarsi di aggirare 'pragmaticamente' la contraddizione fra la necessità di non «arrestare la macchina statale» (e quindi l'esigenza di effettuare le spese resesi necessarie ancor prima del varo definitivo della legge di bilancio), e quella, parimenti imperiosa, di non venir meno al dettato costituzionale per cui le spese potevano essere effettuate solo a partire dal momento in cui erano state accolte nella legge di bilancio[18].

Che, in nome della necessità di garantire la vitale continuità

[17] Sulla modifica dell'art. 76 negli anni cinquanta cfr. sopra al cap. II 1, pp. 203-04.

[18] *StenBerAH*, 14a seduta, 17 febbraio 1859, p. 177 (Patow).

dell'amministrazione dello Stato, un ministro liberale qual era Patow si trovasse ad assumere così esplicitamente la difesa dello *Staatsministerialbeschluß* del 16 dicembre 1850, con cui per la prima volta era stata surrettiziamente coperta l'effettuazione di spese previste nel bilancio pubblico ancora prima che fosse varata la legge finanziaria[19], non era certo di buon auspicio per una conduzione costituzionale dell'amministrazione finanziaria dello Stato. Per quanto non si potesse dubitare della buona fede personale del ministro liberale, e per quanto non si potesse allora ancora immaginare che a provvedimenti di questo tipo il governo avrebbe potuto far ricorso, non solo per ovviare ad un ritardo 'tecnico' nel varo della legge di bilancio, ma anche per superare un'eventuale opposizione 'politica' della Camera al progetto di legge finanziaria, una difesa ufficiale della suddetta risoluzione era quantomeno inopportuna. Restava pur sempre il fatto che con questa risoluzione ministeriale, che si rivelerà gravida di conseguenze per la definizione dell'estensione del diritto parlamentare di bilancio, il governo aveva sia aggirato l'art. 99 della Costituzione, che sanciva il principio della periodicità annuale della legge di bilancio e che perciò negava qualsiasi possibilità di scindere il bilancio in ordinario e straordinario[20], sia approfittato per la prima volta della continuità del flusso fiscale assicurata dall'art. 109 della Costituzione per utilizzare in modo incostituzionale le entrate permanenti dello Stato[21].

Con il riconoscimento della necessità sentita dai precedenti governi di mediare tra principi costituzionali e opportunità pratiche, Patow non aveva tuttavia certo inteso negare la pericolosità della situazione. Egli si affrettò così immediatamente, avvertendo forse di essersi spinto troppo in là nella difesa della condotta dei suoi predecessori, a riaffermare il

[19] *Ibidem.*

[20] Cfr. quanto si è già detto in merito sopra nel cap. II 1, pp. 202-03.

[21] Cfr. in questo senso E. HAHNDORFF, *Das Budgetrecht*, pp. 43 ss., che definisce «assolutistica» la concezione governativa del diritto di bilancio da cui sgorgò la risoluzione ministeriale del 1850, e inoltre K.H. FRIAUF, *Der Staatshaushaltsplan*, pp. 151 ss.

principio per cui invece, «quando si tratta[va] di elevare una voce di spesa non autorizzata nel bilancio dell'anno precedente, di erigere nuove istituzioni o nuovi uffici, di istituire nuovi posti di funzionari, di effettuare spese straordinarie», non si poteva nel modo più assoluto «riconoscere la liceità dell'effettuazione della spesa p r i m a dell'approvazione del bilancio»[22]. Per quanto la modifica dell'art. 76 della Costituzione, che aveva condannato il ritardo nel varo della legge di bilancio a divenire da «probabile» addirittura «inevitabile», cronico, fosse ormai, diceva Patow, un «fatto compiuto», egli, che ben vedeva gli svantaggi derivanti da questo stato di cose e che non intendeva certo rinunciare ad affrontare il problema, chiese, a nome di tutto il governo, che gli fosse dato tempo «per indurre una modifica della situazione esistente»[23]. Insomma, quando il dibattito sui tempi di approvazione della legge di bilancio si chiuse, era ormai chiaro che le 'provocazioni' di Vincke non potevano sortire altro effetto se non quello di attirare sul problema l'attenzione del nuovo ministro delle Finanze, un ministro tuttavia di cui non si poteva certo mettere in dubbio la fermezza con cui aveva sempre condannato, sin da quando era deputato dell'opposizione, la modifica dell'art. 76, nella speranza che con il suo intervento sarebbe stato un giorno possibile assicurare pienamente alla Camera il suo diritto di autorizzazione della spesa pubblica.

La stesura e poi la discussione in aula delle relazioni delle numerosissime sottocommmissioni della Commissione bilancio, in cui quest'ultima normalmente si suddivideva per meglio dominare l'enorme mole di materiale cartaceo da sottoporre al vaglio, occuparono la gran parte dei lavori parlamentari e misero a dura prova le energie dei deputati[24].

22 *StenBerAH*, 14a seduta, 17 febbraio 1859, p. 177 (Patow). Negli stessi termini si era già espresso Ludwig von Rönne nell'affrontare il diritto parlamentare di bilancio in riferimento a necessità finanziarie insorte nella riorganizzazione degli uffici (cfr. sopra cap. I 5, pp. 153 ss.).

23 Cfr. *StenBerAH*, 14a seduta, 17 febbraio 1859, p. 178.

24 Con la discussione del progetto di legge finanziaria la Commissione fu occupata per ben 39 sedute (cfr. *Bericht der Kommission zur Prüfung*

Furono così sottratti tempo e attenzione preziosi ai problemi che facevano capo al grande nodo politico dell'attuazione delle promesse legislative contenute nella Costituzione.

Nel merito delle tematiche strettamente attinenti l'*Ausbau* sul piano legislativo della Costituzione, si entrò per la prima volta il 17 febbraio, allorché il ministro della Giustizia Simons presentò un progetto di legge in attuazione dell'art. 19, articolo che aveva promesso l'introduzione del matrimonio civile[25]. La preparazione di questo progetto di legge, secondo notizie riportate dalla «Nationalzeitung», che a sua volta le aveva tratte da un quotidiano governativo, aveva impegnato il governo sin dal dicembre del 1858[26]. Alla presentazione di questo progetto di legge fece seguito, il 26 febbraio 1859, quella di altri quattro progetti di legge[27], pure in attuazione di un articolo della Costituzione, il già incontrato art. 101[28], che aveva promesso l'adeguamento della legislazione fiscale vigente alla nuova forma costituzionale dello Stato e, con essa, l'abolizione di qualsiasi privilegio fiscale[29].

Con i quattro progetti di legge sul fisco, tutti strettamente collegati tra loro, il governo si proponeva in particolare di riorganizzare dalla base il sistema vigente dell'imposta fondiaria[30], intaccando interessi economici vitali della nobiltà

des Staatshaushalts-Etats für 1859, über die gesetzliche Feststellung des Etats, del 13 aprile 1859, in *StenBerAH, Anlagen*, IV 2, 1859, *Aktenstück* n. 84, pp. 632-34, qui p. 632).

25 Art. 19: «L'introduzione del matrimonio civile ha luogo secondo le determinazioni di una legge particolare; la medesima regola anche il modo in cui deve essere tenuto il registro anagrafico».

26 Cfr. *Die Einführung der Zivilehe*, in «NZ» del 19 dicembre 1858.

27 Cfr. *StenBerAH*, 17a seduta, 26 febbraio 1859, p. 242 (Patow).

28 Cfr. sopra cap. I 3, n. 61, e cap. II 1, n. 67.

29 L'art. 101 recitava: «Riguardo alle imposte non possono essere introdotti privilegi. La legislazione vigente deve essere sottoposta a revisione e con essa abolito qualsiasi privilegio».

30 Sulla *Grundsteuer* cfr. VON HECKEL, voce *Grundsteuer*, e inoltre E. WURM, *Die Finanzgeschichte*, pp. 77-79.

fondiaria, e di eliminare concretamente i privilegi e le esenzioni fiscali ancora esistenti, cosa che non era riuscita all'«unpraktisches Gesetz» del 24 febbraio 1850[31]. Nonostante che quest'ultima avesse infatti stabilito che tutti i terreni che davano una rendita netta dovevano essere sottoposti all'imposta fondiaria, le esenzioni avevano però continuato a sussistere, perché le proposte presentate in attuazione delle determinazioni di questa legge non avevano mai trovato la maggioranza necessaria alla Camera dei deputati[32]. Nel 1859 esistevano così ancora, nel Regno di Prussia, circa 20 diversi sistemi di prelievo dell'imposta fondiaria, e la metà circa dei *Rittergüter* prussiani, esclusi quelli delle due province occidentali di Renania e Vestfalia, erano esenti da qualsiasi imposta[33].

I progetti di legge di riforma dell'imposta fondiaria del 1859 avrebbero dovuto, secondo il ministro, in primo luogo omogeneizzare i differenti sistemi impositivi seguiti nelle otto province del Regno e, all'interno di ogni provincia, nelle circoscrizioni. Strettamente connesso a questo primo obiettivo, essi si preoccupavano inoltre di abolire, in nome del principio dell'equità fiscale, i privilegi e le esenzioni ancora largamente diffusi soprattutto nelle quattro province orientali di Brandeburgo, Pomerania, Prussia, e Posnania, e invece già aboliti nelle due province occidentali sin dai tempi della dominazione francese. In terzo luogo, infine, con la riforma del vigente sistema di imposizione sui fondi, si voleva anche introdurre una distinzione netta, sin qui sconosciuta, tra imposta fondiaria e imposta sui fabbricati[34]. Originariamente infatti la *Gebäudesteuer* era contenuta nella *Grund-*

[31] Così questa legge fu definita nel 1860 da H. BURGHART, *Zur Grundsteuerfrage*, p. 31.

[32] Cfr. W. PYTA, *Liberale Regierungspolitik*, p. 184.

[33] Cfr. *ibidem*, p. 182.

[34] Sui motivi che avevano indotto il ministro delle Finanze alla presentazione dei quattro progetti di legge cfr. *StenBerAH*, 17a seduta, 26 febbraio 1859, pp. 242-46.

steuer, di cui condivideva la natura di imposta sul reddito, che colpiva sia i terreni che il possesso di case[35].

Questi ambiziosi progetti governativi di attuazione dell'art. 101 della Costituzione, ben lungi dal diventare immediatamente legge dello Stato, finirono in realtà per arenarsi nella Commissione finanze e non riuscirono a raggiungere l'aula prima della chiusura della sessione. Al loro arenarsi già in commissione non dovettero essere estranee le divergenze di vedute presenti all'interno dello stesso campo liberale tra i deputati delle diverse province; particolarmente in questa materia, essi si trovarono infatti a doversi fare portatori e rappresentanti di interessi localistici spesso contrastanti tra di loro[36].

A differenza dei progetti di legge di riforma dell'imposta fondiaria che non diedero in questa sessione alcun esito, maggiore attenzione riuscì ad attirare durante la sessione parlamentare del 1859 il progetto di legge per l'introduzione del matrimonio civile. Fu proprio nel dibattito sviluppatosi in aula su quest'ultimo che venne più esplicitamente enunciata quella linea di «fiducia» nei confronti del nuovo governo da un lato, e quella volontà di compromesso tra le diverse componenti liberali dall'altro, che, sommate, avevano assicurato la vittoria elettorale liberale del 1858, nonché fornito una nuova base per la ripresa del dialogo tra governo e Camera dei deputati.

[35] In Prussia la *Gebäudesteuer* sarà introdotta nel 1861, con legge del 21 maggio, al posto di tutta una serie di tributi diversi prelevati in misura percentuale sulla rendita del fabbricato (cfr. VON HECKEL, voce *Gebäudesteuer*).

[36] Di questi contrasti che attraversavano il campo liberale sono un esempio le divergenze emerse tra Vincke (Vestfalia, gruppo Vincke) e Carlowitz (Sassonia, gruppo Mathis) sulla commissione cui dovevano essere affidati i quattro progetti di legge. Di fronte alla proposta di Carlowitz che affermava la necessità di dar vita per questi ultimi ad una commissione parlamentare *ad hoc*, dato che a suo parere nella Commissione finanze non era sufficientemente rappresentata la provincia della Sassonia, Vincke ribatteva che seguendo questa logica si sarebbe arrivati al «bellum omnium contra omnes» e proponeva, trovando il consenso della maggioranza, il rinvio dei progetti di legge alla già costituita Commissione finanze (*StenBerAH*, 17a seduta, 26 febbraio 1859, pp. 246-47).

Con questo progetto di legge, che riformava le precedenti disposizioni dell'*Allgemeines Landrecht* in materia[37], e che interveniva a regolare tanto la contrazione quanto lo scioglimento del matrimonio[38], si mirava ad un'estensione legale della possibilità di contrarre il matrimonio con rito civile, finora praticato solo nella provincia renana, anche alle altre province della monarchia.

Negli allegati del progetto di legge in cui si esponevano i «motivi» che avevano indotto il governo a presentarlo, si spiegava che non si riteneva opportuno introdurre il matrimonio civile né in forma «obbligatoria», vale a dire come condizione indispensabile per la validità del matrimonio religioso e quale era stato introdotto dai Diritti fondamentali della Costituzione dell'Assemblea nazionale di Francoforte del 1848[39], né come soluzione «di emergenza», praticabile cioè solo nel caso che la Chiesa si fosse rifiutata di consacrare un'unione con il rito religioso. La forma in cui il governo voleva introdurre il matrimonio civile era piuttosto quella «facoltativa», cioè semplicemente come una possibilità offerta dallo Stato a tutti i cittadini, a prescindere dal sussistere di qualsiasi pre-condizione[40]. In questo modo il governo cercava di rispondere alla necessità di risolvere i conflitti che insorgevano tra Stato e Chiesa ogniqualvolta quest'ultima rifiutava a coniugi separati la possibilità di risposarsi, qualora i motivi dell'avvenuta separazione non rientrassero nella casistica contemplata dalla Bibbia.

Nella relazione stilata dal liberale Dr. Wentzel[41], la maggio-

[37] Cfr. a questo proposito D. BLASIUS, *Ehescheidung*, pp. 27-35.

[38] L'*Entwurf eines Gesetzes das Eherecht betreffend* (in *StenBerAH, Anlagen*, IV 2, 1859, *Aktenstück* n. 64, pp. 443-44), si componeva di tre titoli; di questi il primo regolava la questione delle *Eheschließungen*, il secondo quella delle *Ehescheidungen*.

[39] Cfr. D. BLASIUS, *Ehescheidung*, p. 44.

[40] Cfr. i *Motive* allegati al progetto di legge cit. alla nota 38, in *StenBerAH, Anlagen*, IV 2, 1859, *Aktenstück* n. 64, pp. 444-49, qui pp. 444-45.

[41] August Wentzel (1799-1860), parlamentare prussiano, fu presidente della Corte di appello di Ratibor (Slesia). Dottore in diritto *honoris*

ranza della Commissione insediata *ad hoc* per discutere il progetto di legge governativo, esprimeva il suo compiacimento per la volontà manifestata dal governo di dare attuazione all'art. 19 della Costituzione, e si dichiarava in linea di principio a favore dell'introduzione della forma facoltativa del matrimonio civile, sostanzialmente quindi d'accordo con la linea governativa[42].

L'opzione per l'introduzione del matrimonio civile in forma facoltativa anziché obbligatoria, quale contemplata invece dalla «legge renana», non soddisfaceva tuttavia l'intera Commissione, e particolarmente una sua minoranza che si era fatta portavoce delle concezioni di alcuni deputati del gruppo Vincke, per lo più democratici e originari della provincia di Prussia[43]. Secondo questi ultimi il progetto di legge governativo introduceva non tanto la forma facoltativa del matrimonio civile, quanto quel particolare tipo di esso, il «Civil-Notehe», su cui si sarebbe potuto ripiegare solo nel caso non potesse essere contratto quello religioso. Secondo la minoranza della Commissione, quello proposto dal governo non era in pratica nient'altro che un matrimonio cosiddetto «espiatore» (*Sünderehe*), come lo chiamava Hoverbeck[44], lo stesso da cui il governo aveva dichiarato di voler prendere le distanze e che anche la maggioranza della Commissione riteneva insufficiente a risolvere la questione[45].

L'espressione correntemente usata da Hoverbeck in riferi-

causa, fu una delle più eminenti personalità, proprio per le sue profonde conoscenze giuridiche, del gruppo della «Linke» durante gli anni '50. Nel 1859 e nel 1860 si unì alla «Fraktion Vincke».

[42] Cfr. *Bericht der Kommission zur Vorberathung des Gesetz-Entwurfs über das Eherecht...*, del 30 marzo 1859, in *StenBerAH, Anlagen*, IV 2, 1859, *Aktenstück* n. 65, pp. 450-75, in part. pp. 455 e 453.

[43] Cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 156.

[44] Cfr. *ibidem*, p. 157.

[45] Cfr. *Bericht der Kommission zur Vorberathung des Gesetz-Entwurfs über das Eherecht...*, del 30 marzo 1859, p. 457: «Certamente si pregiudica la libertà di coscienza del singolo se, secondo l'art. 2 della legge, lo si obbliga, per poter accedere alla forma di unione consentita dal diritto civile, a rendere una dichiarazione... sul suo rapporto con la Chiesa».

mento agli oppositori del progetto di legge governativo, «i più decisi»[46], lasciava già intravvedere il profilarsi, su una questione ben precisa, di un fronte di insoddisfatti all'interno della «Fraktion Vincke»[47]. Ma l'atteggiamento tenuto dagli stessi il 13 aprile, quando, pur avendo reso nota la loro preferenza di principio per il matrimonio civile obbligatorio in una *Abstimmungs-Motivierung*[48], votarono compatti insieme al resto del gruppo Vincke a favore del progetto di legge governativo che introduceva il matrimonio civile in forma facoltativa[49], dimostrava tuttavia che all'interno del gruppo Vincke la parola d'ordine di cercare finché possibile il compromesso con il governo riusciva effettivamente a catalizzare verso un'unitaria condotta di voto le sue diverse componenti interne.

Uno spirito positivo e costruttivo guidava i «più decisi» sostenitori del matrimonio civile obbligatorio come il già noto Hoverbeck, Max von Forckenbeck[50], Heinrich Anc-

[46] Cfr. il passo della lettera di Hoverbeck a Mahraun del 5 febbraio 1859, in L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 155, riportato sopra alla n. 6 di questo medesimo capitolo.

[47] Hoverbeck sempre nella lettera del 5 marzo 1859 a Mahraun (in L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 157) affermava infatti che «ci si deve accontentare del male minore se non si può avere il meglio».

[48] Cfr. *StenBerAH*, 37a seduta, 13 aprile 1859, pp. 822-23.

[49] Detto progetto di legge fu approvato dalla Camera dei deputati con 206 voti a favore e 109 contrari (*ibidem*, p. 822).

[50] Maximilian Franz August von Forckenbeck (1821-1892), parlamentare prussiano, fu presidente della Camera dei deputati prussiana durante la IX, X e XI legislatura (1866-1873), nonché borgomastro di Breslavia nel 1872 e di Berlino nel 1878. Fu anche membro del *Reichstag* dal 1867 al 1892, suo presidente dal 1874 al 1879, e, infine, membro della Camera dei signori dal 1873 al 1892. Originario di Münster (Vestfalia), di religione cattolica, studiò scienze giuridiche e dello Stato a Berlino. La sua partecipazione alla rivoluzione del 1848 gli chiuse le porte del servizio statale e, dopo essersi trasferito nel 1849 a Mohrungen (nel collegio elettorale di Königsberg), da cui nel 1858 ricevette il primo mandato parlamentare per la Camera dei deputati, si vide costretto a ripiegare sull'esercizio della libera professione di avvocato. Appena entrato alla Camera Forckenbeck si unì al gruppo Vincke; da esso si allontanò nel

ker[51], Karl Häbler[52] e Friedrich Ammon[53]. Di tale *habitus* mentale liberale si fece interprete efficace particolarmente quest'ultimo intervenendo in aula il 7 aprile a nome di tutti gli altri.

Secondo Ammon, l'emendamento apportato dalla Commissione parlamentare al progetto di legge governativo aveva assicurato l'introduzione di un matrimonio civile facoltativo vero e proprio, laddove nella versione governativa si sarebbe inizialmente trattato solo di un matrimonio civile 'di emergenza' e perciò di seconda classe rispetto a quello religioso[54]. Dopo la modifica del progetto di legge fatta in commissione, dichiarava Ammon, egli e tutti i suoi amici sostenitori dell'introduzione del matrimonio civile obbligatorio, erano pronti a votare a suo favore «per non mettere in difficoltà

1861 per entrare nel 1862 nella «Fortschrittspartei», dove rimase sino al 1866 e cioè sino alla fondazione del partito nazionalliberale; di questo partito divenne uno dei capi più autorevoli. Su di lui oltre alla relativa voce di E. ANGERMANN nella *NDB*, V, e di H. ONCKEN nell'*ADB*, XLVIII, si confronti anche la biografia di M. PHILIPPSON, *Max von Forckenbeck*; H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, in part. p. 58; B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 594.

[51] Heinrich Ancker (1820-1881), nacque a Ruß dove esercitò anche la sua attività di spedizioniere. Eletto deputato dalla circoscrizione di Heydekrug, nel collegio elettorale di Königsberg, aderì nel 1859-60 al gruppo Vincke. Nel 1861 apparve come primo sottoscrittore in ordine alfabetico del programma del «Verein Ancker & Genossen», il primo nucleo della «Fortschrittspartei».

[52] Karl Reinhold Häbler (1816-1891), *Gutsbesitzer* di Sommerau (nella circoscrizione di Ragnit, distretto di Gumbinnen, Prussia orientale), era originario di Königsberg. Nel 1859 e 1860 fece parte della «Fraktion Vincke»; da essa uscì all'atto della fondazione della «Fortschrittspartei», partito che rappresenterà ininterrottamente alla Camera dei deputati fino al 1879. Su di lui cfr. H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, p. 67 (con foto) e B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 161.

[53] Friedrich Ammon (1794-1874), studiò diritto a Heidelberg e Gottinga, per diventare, nel 1831, consigliere della Corte d'appello di Colonia. Membro della Prima camera nel 1849-50, fu eletto alla Camera dei deputati per la prima volta nel 1858 e aderì al gruppo Vincke per tutte e tre le sessioni della V legislatura.

[54] *StenBerAH*, 32a seduta, 7 aprile 1859, p. 695 (Ammon).

quel governo che sosteniamo nella ferma fiducia che esso si adopererà con grande volontà a costruire le istituzioni, dopo un periodo di così lunga stagnazione, in conformità alla Costituzione». «Noi – concludeva Ammon – non siamo né idealisti che vogliono l'irraggiungibile, né pessimisti che vogliono lasciar cadere la legge e che perciò votano contro»[55].

Il medesimo atteggiamento pragmatico ma non *ministeriell* per principio, e comunque anzitutto rispettoso dello spirito e della lettera della Costituzione, era riscontrabile, con convinzione se possibile ancora maggiore, anche nei membri più moderati del gruppo Vincke. Il Dr. Ernst Wachler[56] ad esempio, nel giustificare il suo voto favorevole al progetto di legge, enunciò in termini estremamente chiari e sintetici quello che può essere assunto, oltre che come una dichiarazione di voto, anche come il manifesto politico-ideologico del liberalismo della Nuova Era:

«... nostro compito è [anzitutto] di verificare se una legge è necessaria per il paese e, nel fare ciò, io preferisco orientarmi secondo un criterio p r a t i c o : evito di indagare sulla natura del matrimonio e sui differenti modi di intendere il rapporto tra coniugi in campo religioso, e mi preoccupo solo di accertare se e come le determinazioni della Costituzione debbano giungere ad attuazione. La Costituzione ha già stabilito che il matrimonio civile deve essere introdotto e, per quanto essa non viene modificata, noi dobbiamo procedere all' a t t u a z i o n e d e l l a C o s t i t u z i o n e . A mio avviso il problema sta solo nel tipo e nella forma di matrimonio civile richiesti dalla Costituzione. Ciò premesso, in linea di principio io credo tuttavia che il matrimonio civile obbligatorio sia da

[55] *Ibidem.*

[56] Ernst Wachler (1803-1888), direttore del *Kreisgericht* di Breslavia dal 1859 al 1866, fu *Geheimer Justizrat* dal 1870 al 1882. Già membro dell'Assemblea nazionale prussiana nel 1848, fece parte della Prima camera dal 1849 al 1851. Unitosi al gruppo Vincke nella V legislatura, ne uscì nel 1862 per confluire dapprima nella «Fraktion Grabow» e poi, dopo lo scioglimento di quest'ultima, nel gruppo del «Linkes Zentrum». Entrò infine nel partito nazionalliberale, dove divenne membro del suo *Vorstand* dal 1881 al 1884. Il dottorato in diritto gli fu conferito *honoris causa* nel 1875. Su di lui cfr. B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 398 e, inoltre, B. HAUNFELDER-K. E. POLLMANN, *Reichstag des Norddeutschen Bundes*, pp. 481-82 e 340.

considerarsi come quello che meglio corrisponde allo spirito della Costituzione... Noi però dobbiamo... considerare il problema esclusivamente da un punto di vista pratico e da questo punto di vista accogliere e sostenere solo ciò che è per il momento raggiungibile, e raggiungibile è, per me, il matrimonio civile facoltativo»[57].

Dichiarazioni politiche di principio e di intenti di questo tenore erano tutt'altro che isolate all'interno della «Fraktion Vincke». Esse erano condivise, tra gli altri, da Ludwig von Rönne che, eletto deputato a Westhavelland, nel collegio elettorale di Potsdam, aveva anche lui aderito al gruppo Vincke[58]. Nominato membro della commissione parlamentare cui era stata affidata la disamina del progetto di legge governativo sul *Civil-Ehe*, nel motivare il suo voto a favore dell'introduzione della forma facoltativa del matrimonio civile, Rönne aveva infatti richiamato i liberali alla necessità di abbandonare «il punto di vista della dottrina», da cui si poteva essere indotti a sostenere il matrimonio civile obbligatorio, e a porsi invece «sul terreno della pratica», dando così contemporaneamente «agli uomini che forma[va]no il Consiglio della corona una prova di piena fiducia»[59].

Le dichiarazioni d'intenti rese dai liberali in occasione dei dibattiti parlamentari sul progetto di legge governativo di attuazione dell'art. 19 della Costituzione ricalcavano quasi esattamente, nella sostanza, quelle formulate da Karl Twesten nella sua brossura *Woran uns gelegen ist*, quando aveva tentato di fissare quelli che avrebbero dovuto essere i principi-guida della nuova concezione e soprattutto della nuova pratica liberale della politica dopo la delusione quarantottesca e i contraccolpi subiti con il trionfo della reazione immediatamente dopo.

La politica, secondo Twesten, doveva orientarsi anzitutto secondo criteri di praticità; eminentemente pratici e concre-

[57] *StenBerAH*, 32a seduta, 7 aprile 1859, p. 688 (Wachler) (spaziato nostro).

[58] Sulla sua carriera politico-parlamentare cfr. sopra pp. 76-77, n. 37.

[59] *StenBerAH*, 32a seduta, 7 aprile 1859, p. 694 (Rönne, Westhavelland).

ti erano infatti i problemi derivanti alla Prussia dal perdurare della mancata attuazione di molte determinazioni costituzionali:

«Se ci poniamo sinceramente sul terreno dei dati di fatto, rinunciamo cioè ai pregiudizi e ai dilettantismi dottrinari e cerchiamo invece di trovare ovunque ciò che è veramente adeguato allo scopo e alle situazioni date... sarà molto più semplice... trovare l'unità; [così] si dimostrerà che si può partire da posizioni molto differenti eppure riuscire egualmente ad avvicinarsi nelle decisioni concrete»[60].

Una concezione così pratica della politica, fondata sul compromesso all'interno del movimento liberale, ma non per questo meno risoluta nel perseguimento di concreti obiettivi politici verso l'esterno, era ciò che aveva consentito al gruppo Vincke di schierarsi compatto al momento del voto sul progetto di legge di introduzione del matrimonio civile facoltativo[61]. In questo modo i liberali erano riusciti a superare l'opposizione, oltre che dei sostenitori del matrimonio civile obbligatorio, anche degli altri gruppi di oppositori della legge: i cattolici, che avevano votato contro per «dovere di coscienza»; coloro che negavano addirittura la necessità di una legge su questa materia e speravano che il problema potesse trovare una soluzione in una mitigazione della rigidità di giudizio dell'Alto Consiglio Ecclesiastico[62];

[60] K. TWESTEN, *Woran uns gelegen ist*, p. 27.

[61] La «motivazione di voto», già cit. alla n. 48 di questo stesso capitolo, con cui si rendeva nota la risoluzione di votare a favore dell'introduzione del matrimonio civile facoltativo pur nella convinzione che «solo attraverso il matrimonio civile obbligatorio... [potesse] essere definitivamente accantonato il conflitto sorto tra Stato e Chiesa sull'attuazione dell'art. 12... dell'art. 15... e dell'art. 19...» (cfr. *StenBerAH*, 37a seduta, 13 aprile 1859, p. 822), fu sottoscritta da ben 24 membri della «Fraktion Vincke».

[62] L'*Oberkirchenrat* evangelico era stato istituito con decreto regio del 29 giugno 1850; con esso fu creata la massima autorità ecclesiastica, indipendente sia dal governo che dal parlamento, per l'intera amministrazione, sia interna che esterna, delle faccende religiose. L'Alto Consiglio Ecclesiastico fu creato al posto della sezione del ministero per il

coloro, infine, che volevano «creare difficoltà a questo governo per principio»[63].

Dopo aver ottenuto l'approvazione della Camera dei deputati il progetto di legge sul matrimonio civile facoltativo venne trasmesso alla Camera dei signori. Quest'ultima tuttavia lo rigettò impietosamente, rendendo così vani gli sforzi del gruppo Vincke di trovare un accordo con il governo per dare attuazione all'articolo 19 della Costituzione.

Fatta eccezione per il progetto di legge sul matrimonio civile facoltativo e per quelli di riforma dell'imposta fondiaria, nel 1859 il governo non presentò nessun altro progetto di legge contenente proposte di attuazione della Costituzione o relativo alle materie proposte alla sua attenzione dai programmi politici liberali del 1858. La Camera, dal canto suo, si astenne dall'assumere l'iniziativa legislativa e aspettò che fosse il governo a farlo, a dimostrazione della fiducia riposta in esso. Per il resto della sessione del 1859 essa si occupò prevalentemente delle relazioni uscite dalla Commissione bilancio.

Dal clima di torpore in cui era caduta dopo l'accoglimento del progetto di legge sul matrimonio civile facoltativo, la Camera dei deputati si destò solo quando, il 5 maggio, il ministro delle Finanze presentò tre disegni di legge con cui si chiedeva al paese un notevole sforzo finanziario per far fronte alle nuove necessità militari insorte con l'acuirsi dei contrasti tra il Regno di Sardegna e l'Austria. Già il 2 maggio, del resto, il ministro della Guerra Bonin era intervenuto

Culto che sovrintendeva alla direzione delle questioni interne della Chiesa evangelica. Sull'Alto Consiglio Ecclesiastico cfr. F.W. WEHRSTEDT, *Preußische Zentralbehörde*, pp. 159-61; H. SCHULZE, *Das Staatsrecht*, pp. 74-75; G. HIRTH (ed), *Preußischer Landtags-Almanach*, pp. 138-43; E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 175-76.

[63] Cfr. il discorso tenuto dal relatore della Commissione Wentzel immediatamente prima della messa ai voti dell'intero progetto di legge in *StenBerAH*, 37a seduta, 13 aprile 1859, p. 817. Sull'opposizione dei cattolici, il cui gruppo parlamentare proprio dalla sessione del 1859 cambiò il suo nome in gruppo del Centro, al progetto governativo di introduzione del matrimonio civile facoltativo, cfr. H. WENDORF, *Die Fraktion des Zentrums*, in part. pp. 24-31.

per comunicare che il governo prussiano, in quanto membro al pari dell'Austria della Confederazione germanica, aveva deciso di mobilitare oltre ai primi tre corpi d'armata, che costituivano il contingente prussiano dell'esercito della Confederazione e per i quali la mobilitazione era già stata ordinata il 20 aprile, anche i rimanenti 6 corpi d'armata prussiani[64]. E alcuni giorni dopo, il 5 maggio, il ministro degli Esteri Schleinitz, dopo la dichiarazione di guerra dell'Austria a Napoleone del giorno precedente, aveva anticipato che la nuova situazione europea era tale da indurre la Prussia ad armarsi per il «ristabilimento della pace»[65].

I tre progetti di legge per il rafforzamento dell'esercito furono presentati alla Camera dal ministro delle Finanze Patow per l'appunto lo stesso giorno in cui Schleinitz aveva detto alla Camera dello scoppio della guerra tra l'Austria e Napoleone, allora alleato del Regno di Sardegna. Con il primo di essi Patow faceva richiesta di un prestito (*Anleihe*) di 40 milioni di talleri, da trasferire al ministero della Guerra e al capo della Marina, perché si potesse far fronte ai costi della mobilitazione. Con il secondo disegno di legge Patow proponeva la modifica della legge del 1853 sulle imposte ferroviarie[66]; attraverso tale modifica lo Stato, si diceva, avrebbe potuto convogliare nelle sue casse i tributi gravanti sulle aziende ferroviarie e utilizzarne quindi l'ammontare per finanziare, almeno parzialmente, i costi della mobilitazione dell'esercito. Con il terzo progetto di legge, infine, il governo chiedeva l'autorizzazione della Camera ad imporre un

64 *StenBerAH*, 44a seduta, 2 maggio 1859, p. 951 (ministro della Guerra Bonin).

65 *StenBerAH*, 46a seduta, 5 maggio 1859, p. 1005 (ministro degli Esteri, barone von Schleinitz).

66 Le *Eisenbahnabgaben* erano un tipo di *Gewerbesteuer* (imposte dirette sulle attività imprenditoriali in genere: industria, commercio, artigianato). L'*Eisenbahnsteuer*, introdotta con legge del 30 maggio 1853, veniva applicata a tutte le ferrovie in mano ai privati e calcolata sul ricavo netto delle stesse. L'importo di questa imposta si ridusse progressivamente con la progressiva statalizzazione delle ferrovie prussiane (cfr. H. VON SCHULZE-GÄVERNITZ, *Das Preußische Staatsrecht*, p. 254).

aumento del 25% delle imposte dirette, e in particolare della *Klassensteuer* e della *klassifizierte Einkommensteuer* come anche dell'imposta sulla macellazione e sul macinato[67], aumento che avrebbe assicurato allo Stato, si diceva, una somma di circa 3 milioni e 600 mila talleri[68].

[67] Il sistema delle imposte dirette poggiava in Prussia fondamentalmente su tre colonne: 1. la *Klassensteuer*, introdotta nel 1820 e riordinata nel 1851 quando da essa si sviluppò la prima, rudimentale, tassazione progressiva sul reddito (*Einkommensteuer*) nella forma della *klassifizierte Einkommensteuer*; 2. la *Grundsteuer*, ridefinita, come si vedrà (cfr. sotto al cap. II 4, pp. 336 ss. e in part. 339), con legge del 21 maggio 1861 con cui venne introdotta anche la *Gebäudesteuer*; così ridefinita essa comincerà ad essere prelevata insieme a quest'ultima nel gennaio 1865; 3. la *Gewerbesteuer*, che, introdotta nel 1810 e riordinata poi con legge del 30 maggio 1820, si mantenne così ancora per settant'anni circa subendo solo leggere modifiche. Sul sistema delle imposte dirette prussiane ottocentesche cfr. H. SCHULZE, *Das Staatsrecht*, pp. 106-107; W. RÜFNER, *Die Verwaltungstätigkeit*, in particolare il cap. VII, «Die preußische Staatsfinanzen», pp. 497-503. Sulla riforma fiscale prussiana del 1820, con cui all'imposizione della *Klassensteuer* nelle campagne corrispose quella della *Mahlsteuer* e della *Schlachtsteuer* nelle città, cfr. G. SCHMOLLER, *Umrisse und Untersuchungen*, in part. pp. 207-10. La *Klassensteuer* tradizionale, quella introdotta con la legge del 30 maggio 1820 e prelevata sino al 1851 su circa l'85% della popolazione prussiana, era ancora assai simile, soprattutto nei gradini d'imposta più bassi, ad un testatico (*Kopfsteuer*) (cfr. E. VON BECKERATH, *Die preußische Klassensteuer*, p. 2 e P. LINZBACH, *Der Werdegang der preussischen Einkommensteuer*, pp. 154-155). Con legge del 1° maggio 1851 la parte della popolazione sin qui sottoposta al regime della *Klassensteuer* (e cioè quella delle campagne e delle città più piccole) con entrate superiori ai 1.000 talleri venne sottoposta ad un'*Einkommensteuer* corrispondente al 3% dell'entrata; a questa nuova *klassifizierte Einkommensteuer* furono sottoposte le classi più alte della vecchia *Klassensteuer* (cfr. E. VON BECKERATH, *Die preußische Klassensteuer*). Dopo il 1851 la *Klassensteuer* continuò a venir prelevata nelle località non soggette alla tassa sulla macellazione e sul macinato, vale a dire nelle campagne e nelle città più piccole, a seconda della 'classe' (lavoratori salariati, basso ceto contadino e borghese, abitanti più facoltosi) cui apparteneva il contribuente (cfr. W. RÜFNER, *Die Verwaltungstätigkeit*, pp. 498-99).

[68] Cfr. *I. Entwurf eines Gesetzes betreffend den außerordentlichen Geldbedarf der Militair- und Marine-Verwaltung*; *II. Entwurf eines Gesetzes wegen Abänderung des Gesetzes vom 30. Mai 1853, betreffend die von den Eisenbahnen zu entrichtende Abgabe, und wegen Verwendung der Zinsen von den Amts- und Zeitungs-Cautions-Kapitalien*; *III. Entwurf eines Gesetzes, die Erhebung eines Zuschlages zur klassifizirten Einkommensteuer, zur Klassensteuer und zur Mahl- und Schlachtsteuer betreffend*, in *StenBer-AH*, *Anlagen*, IV 2, 1859, *Aktenstück* n. 114, pp. 828-29.

Dopo che la Commissione parlamentare incaricata di esaminare i tre progetti di legge, presieduta dall'esperto di finanze liberale Kühne[69], aveva stilato la sua relazione, già il 12 maggio, a soli due giorni dalla chiusura della Dieta, essi ottennero l'approvazione della Camera. Dei tre progetti di legge, la cui approvazione fu accompagnata da larghe espressioni di fiducia nei confronti del governo[70], per aver imboccato la via della «mediazione armata» nel conflitto tra Francia e Austria sulla questione italiana[71], i primi due furono tra l'altro votati all'unanimità[72]. Con legge del 21 maggio 1859

[69] Ludwig Samuel Bogislav Kühne (1786-1864), studiò scienze camerali ad Erlangen ed esercitò un grande influsso sull'amministrazione delle finanze prussiane prendendo parte all'opera di fondazione dell'Unione doganale tedesca (*Zollverein*). Dall'8 novembre 1848 al 24 febbraio 1849 diresse *ad interim* il ministero delle Finanze prussiano, e dal 1849 al 1852 fu membro della Prima camera. La sua carriera di deputato ebbe inizio nel 1852 per terminare poco prima della sua morte nel 1863. Fino al 1862 fu eletto dal primo collegio elettorale di Berlino, nel 1863 fu eletto invece da quello di Düsseldorf. All'interno della Camera dei deputati degli anni cinquanta, dove fu sempre relatore per la Commissione bilancio, fece parte del gruppo della «Linke», dal 1859 al 1861 del gruppo Vincke, e infine, nel 1862 e 1863, del gruppo parlamentare Grabow. Su Kühne cfr. H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, p. 87; S. SKALWEIT nella *NDB*, XIII; R. EITNER nell'*ADB*, XVII.

[70] Cfr. *Bericht der Kommission zur Berathung der Gesetzentwürfe betreffend... über die von der Königlichen Staats-Regierung vorgelegte Denkschrift und den Ersten Gesetz-Entwurf* del 9 maggio 1859, in *StenBerAH*, *Anlagen*, IV 2, 1859, *Aktenstück* n. 115, pp. 832-35, in part. p. 833, e inoltre *StenBerAH*, 49a seduta, 12 maggio 1859, p. 1083 (Vincke), p. 1096 (Arnim, Berlin), p. 1100 (Riedel), p. 1104 (Dr. Simson).

[71] Cfr. la definizione della «bewaffnete Vermittlung» data dal deputato Joseph Bürgers in *StenBerAH*, 49a seduta, 12 maggio 1859, p. 1110: «lo Stato che compie tale scelta tiene la sua attenzione costantemente rivolta alla guerra condotta dalle altre potenze l'una contro l'altra, ma interviene in essa solo nel caso giunga alla conclusione che la guerra nuoce all'equilibrio europeo e viola gli interessi nazionali».

[72] Cfr. le dichiarazioni rese dal liberale Eduard Simson durante il dibattito svoltosi in aula sui tre progetti di legge: «non si può proprio dire che questo sia un dibattito: contro i progetti di legge governativi e contro la proposta della Commissione [che aveva invitato ad accoglierli senza modifiche] non si è levata alcuna voce, con un'unanimità che molto raramente si trova negli annali parlamentari» (*StenBerAH*, 49a seduta, 12 maggio 1859, p. 1104, Dr. Simson).

la Camera concesse così al governo per scopi militari un credito di ben 40 milioni di talleri.

Nei mesi successivi alla chiusura della Dieta, avvenuta il 14 maggio 1859, l'attenzione del movimento liberale prussiano, come di quello tedesco in genere, venne assorbita prevalentemente dalle vicende della guerra italiana[73]. Grande fu in particolare la delusione della Prussia, che pure il 14 giugno aveva mobilitato sei corpi d'armata in difesa della confederata Austria sconfitta dai francesi a Magenta il 4 giugno, per il modo in cui, del tutto a sua insaputa, si concluse inaspettatamente la guerra. Senza alcun coinvolgimento della Prussia l'Austria firmò infatti dapprima, l'11 luglio 1859, il trattato preliminare di pace di Villafranca, e poi stipulò anche la pace definitiva con la Francia a Zurigo, il 10 novembre dello stesso anno.

L'umiliazione così inflitta alla Prussia dall'Austria[74] indusse molti liberali prussiani a tornare a riflettere sulla necessità di perseguire una modifica della costituzione della Confederazione germanica, ora che, con la sconfitta dell'Austria, che aveva dovuto cedere la Lombardia a Napoleone perché que-

[73] Cfr. a questo proposito tra gli altri W. SIEMANN, *Gesellschaft im Aufbruch*, pp. 171 ss.; W. GRUBE, *Die Neue Aera*, pp. 12 ss.; T. NIPPERDEY, *Deutsche Geschichte*, pp. 693 ss. e, da ultimo, R. HELFERT, *Der preußische Liberalismus*, pp. 53 ss.

[74] Grande delusione e un senso di profonda umiliazione per la pace conclusa separatamente dall'Austria trapelava da molti articoli di fondo della «Nationalzeitung»; cfr. ad esempio *Die Lage nach dem Frieden* del 16 luglio 1859; *Die preußische Politik* del 17 luglio 1859, in cui si sosteneva che l'Austria aveva coinvolto la Confederazione e la Prussia nella guerra solo per difendere i suoi scopi di politica estera e per umiliare la Prussia in quanto grande potenza, relegandola ancora una volta in una condizione di «vassallaggio»; *Preußen und der Friede von Villafranca* del 28 luglio 1859, in cui si riportavano ampi stralci dall'omonimo libello del professore di storia Ludwig Karl Aegidi, al tempo in stretto contatto con il liberale moderato Max Duncker, che aveva trovato larghissima risonanza nell'opinione pubblica prussiana. Una testimonianza contemporanea sul decorso della guerra italiana, con particolare riferimento alla condotta dell'Austria, è offerta da H. SCHULTHESS, «Rückblick auf die Ereignisse des Jahres 1859», in *Europäischer Geschichtskalender, 1860*, pp. 161-75.

sti a sua volta la cedesse al Regno di Sardegna, era emersa in modo inequivocabile la debolezza del *Bund* nel suo complesso[75].

Il primo passo da fare per riformare la Confederazione germanica, si affermava nel primo dei tre articoli di fondo sul tema apparsi sulla «Nationalzeitung» nell'agosto del 1859[76], era, ancor prima che la creazione di un parlamento tedesco da affiancare al *Bundestag*, definito come nient'altro che «un'assemblea di agenti diplomatici, di luogotenenti dei vari sovrani di cui eseguono gli incarichi», la sua sostituzione con un «vero governo»[77]. La contraddizione esistente tra il diritto della Confederazione e il diritto dei singoli Stati, tra il «carattere assolutistico del *Bundestag*» e invece la condizione dei principi all'interno dei loro Stati, dov'erano limitati giuridicamente dalle costituzioni nell'esercizio dei loro poteri sovrani[78], non poteva essere tollerata ancora molto a lungo; data però la situazione in cui si trovava la Germania in quegli anni, si riteneva che le iniziative più efficaci per avanzare lungo la via della riforma del *Bund*, potessero essere prese solo dalla Prussia[79].

L'aspirazione dei liberali prussiani alla riforma della Confederazione si incontrò in questo periodo con quella coltivata da molti altri liberali, in maggioranza di ispirazione democratica, nel resto della Germania. Le due assemblee di liberali provenienti da tutti gli Stati tedeschi convocate ad Eisenach, la prima, promossa quasi esclusivamente da liberali

[75] Sull'antagonismo austro-prussiano all'interno della Confederazione germanica durante l'Ottocento cfr., tra gli altri, E. ANGERMANN, *Die deutsche Frage*, in part. pp. 30 ss.; M. DERNDARSKY, *Österreich und der Deutsche Bund*, con riguardo alla condotta della «Terza Germania» e alle ambizioni dell'Austria come potenza tedesca ed europea (cfr. in part. pp. 108 ss. e soprattutto pp. 111 s., sulla guerra italiana); A. DOERING-MANTEUFFEL, *Die deutsche Frage*, pp. 27 ss.

[76] *Der Weg zur deutschen Reform, I.*, in «NZ», 19 agosto 1859; *II.*, *ibidem*, 20 agosto 1859; *III.*, *ibidem*, 21 agosto 1859.

[77] Cfr. *Der Weg zur deutschen Reform, I.*, in «NZ» del 19 agosto 1859.

[78] Cfr. *Der Weg zur deutschen Reform, II.*, in «NZ» del 20 agosto 1859.

[79] Cfr. *Der Weg zur deutschen Reform, III.*, in «NZ» del 21 agosto 1859.

democratici, del 17 luglio, la seconda, cui parteciparono anche alcuni eminenti liberali costituzionali, del 14 agosto 1859[80], sfociarono infine, com'è noto, nell'allestimento di una terza assemblea, che si rivelò di portata storica per il processo di unificazione della Germania. In quest'assemblea infatti, cui parteciparono oltre 150 liberali provenienti da tutti gli stati della Germania e che si riunì a Francoforte il 15 e il 16 settembre 1859 in attuazione della decisione presa ad Eisenach il 14 agosto di costituire una «nationale Partei», si sancì ufficialmente la nascita di un «nationaler Verein», il cosiddetto «Nationalverein», con l'obiettivo di dare alla Germania una configurazione più libera e unitaria[81]. Quest'ultimo si costituì, prefigurando nella sua strut-

[80] Sui lavori e sulle decisioni delle due assemblee liberali convocate ad Eisenach si riferiva ampiamente nell'articolo di fondo *Die Eisenacher Versammlungen vom 17. Juli und 14. August d. J. und die Hannoversche Erklärung vom 20. Juli*, della «NZ» del 2 settembre 1859. Qui veniva resa nota anche la risoluzione finale, articolata in 7 punti, approvata dalla seconda assemblea di Eisenach: dopo la conclusione della pace tra Austria e Francia i pericoli per l'indipendenza della patria tedesca anziché ridursi – si diceva – erano ulteriormente aumentati; l'origine di questi pericoli era individuata nell'errata costituzione complessiva della Germania. Per una riforma della costituzione della Germania era anzitutto necessario che il *Bundestag* fosse sostituito con «un governo centrale stabile, forte e duraturo» e che fosse convocata un'«assemblea nazionale tedesca». L'iniziativa per il raggiungimento di questi obiettivi doveva essere assunta dalla Prussia; ad essa, in attesa della costituzione di un governo tedesco centrale, doveva essere trasmessa anche, in caso di minaccia dall'esterno, la guida delle forze militari tedesche e la rappresentanza diplomatica della Confederazione.

[81] Cfr. «NZ» del 19 settembre 1859. La fondazione del «Nationalverein» fu annunciata all'assemblea di Francoforte, che ne approvò anche lo statuto. Nello statuto, che indicava come sede del *Verein* Francoforte, era apertamente dichiarato lo scopo «patriottico» dello stesso e affermata la necessità di insediare un comitato permanente di 12 persone che, eletto dai membri del *Verein*, doveva provvedere al disbrigo degli affari dello stesso. Nella «Nationalzeitung» del 19 settembre, oltre al testo dello statuto, era riportata anche la lista dei partecipanti all'assemblea di Francoforte; tra di essi vi era anche Friedrich Zabel, direttore della «Nationalzeitung». Tra i prussiani presenti nel comitato permanente del «Nationalverein» comparivano tra gli altri, oltre al libraio di Lipsia Gustav Mayer, anche H.V. von Unruh e numerosi membri della Camera dei deputati; tra questi ultimi il Dr. Moritz Veit e Schulze-Delitzsch. Sulle origini del «Nationalverein», in connessione con il dibattito politico

tura organizzativa la moderna forma-partito[82], espressamente come gruppo di pressione e di propaganda a favore appunto della causa della riforma della costituzione della Confederazione germanica sotto la guida della Prussia.

suscitato dalla questione italiana, si veda l'ormai datato P. HERRMANN, *Die Entstehung*, in part. i capitoli 1: «Der italienische Krieg und die Stimmung in Deutschland», pp. 11-33, e 2: «Von der Eisenacher Erklärung bis zur konstituierenden Versammlung des Deutschen Nationalvereins», pp. 37-81. Per un'attenta analisi dell'atteggiamento, alquanto cauto e distaccato, osservato dal governo prussiano e dal monarca verso la ripresa del movimento nazionale e la fondazione del «Nationalverein», si veda inoltre il lavoro, anch'esso tuttavia alquanto tradizionale come impostazione, di W. GRUBE, *Die Neue Ära*, in part. i capitoli 1: «Das Berliner Kabinett und die öffentliche Meinung Deutschlands bis zum Ende des italienischen Krieges», pp. 12-31 e 2: «Die Haltung Preußens zur Bundesreformbewegung bis zur Beantwortung der Stettiner Adresse», pp. 32-63. Assai più stimolanti, per ipotesi di ricerca, prospettiva di indagine e profondità di scavo delle fonti liberali, sono indubbiamente, sia il lavoro monografico di S. NA'AMAN su *Der deutsche Nationalverein* (1987), sia il recentissimo *Politisches Bürgertum* di Andreas BIEFANG (1994). Na'aman ad esempio nega, mettendo in discussione acquisizioni di intere generazioni storiografiche del passato, che ci potesse essere e che ci sia effettivamente stato un movimento di unificazione nazionale *großdeutsch*, e cioè con inclusione dell'Austria. Al massimo, secondo Na'aman, è esistito, e anche solo per breve tempo, un movimento di riforma *großdeutsch* (cfr. S. NA'AMAN, *Der deutsche Nationalverein*, p. 20).

[82] Così afferma ad esempio S. NA'AMAN, *Der deutsche Nationalverein*, in part. p. 91: «La *Nationalpartei* era venuta al mondo come «Nationalverein» perché il *Verein* era la forma più diffusa di organizzazione nella società del XIX secolo. Questo *Verein* era però stato pensato nella promettente forma di un partito perché esso non raccoglieva i suoi membri come le *Honoratiorenparteien* parlamentari del suo tempo, ma prefigurava invece il partito nel senso che i suoi soci ricevevano una tessera, versavano delle quote, e al momento di entrare a farne parte sottoscrivevano un programma ai cui principi erano vincolati nella loro condotta politica». La tesi di Na'aman, per cui il «Nationalverein» risultò da una sintesi assai riuscita dei due principi organizzativi del moderno partito politico di massa organizzato centralisticamente e burocraticamente da un lato e del *Verein* organizzato orizzontalmente e democraticamente dall'altro, dove però in ultima istanza e nei fatti il primo riuscì ad imporsi sul secondo (cfr. S. NA'AMAN, *Der deutsche Nationalverein*, pp. 54, 62, 66), è accolta, sostanzialmente, anche da A. BIEFANG (cfr. *Politisches Bürgertum*, ad esempio p. 80 (dove si dice che la sede del «Nationalverein» aveva tutto «l'aspetto di una moderna sede centrale di partito»), e 307 («anche nella storiografia più recente gli viene attribuito, e a ragione, il carattere di un partito politico moderno»).

La necessità di por mano alla riforma della costituzione della Confederazione germanica era emersa con particolare urgenza quando, con la concessione al governo del credito di 40 milioni di talleri per mobilitare tutti i corpi d'armata dell'esercito prussiano, era stata ancora una volta toccata con mano la disparità del contributo dato dalla Prussia e dagli altri Stati tedeschi per garantire la sicurezza internazionale della Confederazione germanica[83]. Tanto più che l'impegno militare della Prussia non era stato ripagato con il riconoscimento del suo diritto ad assumere la guida dell'esercito della Confederazione[84]. Le ingenti risorse finanziarie destinate dal governo alla mobilitazione dell'esercito con la legge del 21 maggio 1859, soprattutto se rapportate all'infruttuosità con cui si era conclusa la sessione parlamentare del 1859 nella produzione di legislazione attuativa della Costituzione, non potevano che essere fonte di viva preoccupazione per quei liberali che, con l'inizio della Nuova Era, avevano ritenuto fosse finalmente giunto il momento di fare il punto sui problemi di politica interna e di concentrare il proprio impegno politico sul completamento e il consolidamento legislativo dell'edificio dello Stato costituzionale. Sinora, di fatto, essi avevano visto progredire solo la costruzione della dimensione militare dello Stato.

Max von Forckenbeck, membro come Hoverbeck della «Fraktion Vincke» e come lui sottoscrittore nel settembre 1859 dello statuto del «Nationalverein»[85], in una lettera del 21 settembre 1859 manifestò all'amico deputato la sua preoc-

[83] Cfr. il rilievo in questo senso fatto da Georg von Vincke in *StenBer-AH*, 49a seduta, 12 maggio 1859, p. 1087.

[84] La richiesta di una riforma in questo senso della costituzione militare della Confederazione germanica (*Bundeskriegsverfassung*) sarà al centro anche del saggio del 1862 del liberale W. LÖWE [VON CALBE], *Preußens Beruf in der deutschen Sache*.

[85] A coinvolgere sia Hoverbeck che Forckenbeck nei lavori di Eisenach che precedettero la costituzione del «Nationalverein», era stato Hans Viktor von Unruh, insieme a Schulze-Delitzsch uno dei suoi più eminenti membri fondatori (cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 165).

cupazione per le implicazioni negative, divenute ancor più nettamente percepibili, che la conservazione della vigente costituzione della Confederazione avrebbe potuto avere per la realizzabilità del programma liberale di politica costituzionale interna:

«A mio parere, senza una diversa configurazione della situazione tedesca è impossibile anche l'esistenza di una ragionevole e libera costituzione prussiana. Se la situazione tedesca resta così com'è ora, in Prussia verrà e dovrà essere consolidato solo lo Stato militare. Lo si vede già da ora: l'unico mutamento che il nuovo governo riesce a chiamare in vita è, oltre ad una corretta amministrazione, una riorganizzazione dell'esercito che richiede sempre più ingenti risorse finanziarie e forze umane»[86].

Per il resto del 1859, la questione della riforma della costituzione della Confederazione germanica, con cui venivano riportati all'ordine del giorno sia la questione del rovinoso dualismo austro-prussiano e, con esso, la *vexata quaestio* della direzione delle forze militari della Confederazione, sia il problema della necessità di sostituire il tanto esecrato *Bundestag*, che dal 1851 in poi era più volte intervenuto a dar man forte ai governi conservatori dei singoli Stati membri, rimase di esclusivo interesse della cerchia dei liberali costituitisi nel «Nationalverein». La questione dei pericoli connessi al consolidamento della Prussia come *Militärstaat* invece, proprio per i costi materiali da esso richiesti, non poteva essere tenuta più a lungo lontano dalla pubblicità dei dibattiti parlamentari.

L'annuncio fatto il 12 gennaio 1860 dal principe reggente nella *Thronrede*, il tradizionale discorso con cui il capo dello Stato apriva ufficialmente ogni nuova sessione parlamentare, dell'intenzione del suo governo di presentare prossimamente un progetto di legge contenente le modifiche che si intendevano apportare all'organizzazione dell'esercito, non colse di sorpresa i due gruppi parlamentari liberali.

[86] Cfr. la lettera di Forckenbeck a Hoverbeck del 21 settembre 1859, *ibidem*, p. 164.

La costituzione militare prussiana poggiava, principalmente, sulla legge sull'esercito (*Wehrgesetz*) del 3 settembre 1814[87]. Con essa era stato anzitutto affermato il principio dell'obbligo generale alla prestazione del servizio di leva, di contro alle numerose esenzioni ammesse dal precedente sistema, ed era stato stabilito, in secondo luogo, che le forze armate dovevano consistere di quattro corpi: l'esercito permanente (*stehendes Heer*), la milizia mobile di prima chiamata (*Landwehr des ersten Aufgebots*), la milizia mobile di seconda chiamata (*Landwehr des zweiten Aufgebots*), la milizia territoriale (*Landsturm*). Con la medesima fondamentale legge del 1814 era stata in terzo luogo fissata in tre anni la durata del servizio militare attivo e in altri due anni quella della riserva nell'esercito permanente; in quest'ultimo si restava perciò complessivamente inquadrati dal 20° al 25° anno di età.

La costituzione militare prussiana poggiava inoltre sulla *Landwehrordnung* del 21 novembre 1815. Gli abili alla leva infatti, una volta congedati anche dalla riserva, erano inquadrati per i successivi 14 anni della loro vita all'interno della milizia mobile. Ciò significava che essi erano chiamati ad esercitarsi militarmente per brevi periodi nel corso dell'anno per i successivi 14 anni; e in particolare, per 7 anni all'interno della milizia mobile di prima chiamata (e cioè solitamente dal 26° al 32° anno di età), per altri 7 all'interno di quella di seconda chiamata (solitamente dal 33° al 39° anno di età)[88].

[87] Cfr. *Gesetz über die Verpflichtung zum Kriegsdienste vom 3. September 1814*, in E.R. HUBER, *Dokumente*, I, pp. 58-60.

[88] Sulla costituzione militare prussiana si veda anzitutto G. RITTER, *I militari*, I, in part. il cap. 5: «Da Boyen a Roon: esercito popolare oppure guardia reale?» (pp. 121-155), dove la costituzione militare prussiana è definita come un «importante tentativo, non di fondere in piena unità pensiero civile e militare, popolo ed esercito (come, almeno idealmente, avviene nella 'guerra integrale' del XX secolo), ma di accostarli il più possibile, di conciliarli tra loro» (p. 129). Cfr. inoltre I. CERVELLI, *Bismarck e l'unificazione tedesca*, pp. 417 ss.; W. BUßMANN, *Königliche Armee – Volksheer*, in part. pp. 91 ss.; E.R. HUBER, *Heer und Staat* del 1943, in particolare pp. 41-197; e, da ultimo, R. HELFERT, *Der preußische Liberalismus*, pp. 67 ss. Un'appassionata difesa del sistema prussiano della milizia mobile, in quanto «più nazionale, più costituzionale..., meno opprimente e costoso» intraprese già K. von Rotteck in un suo scritto

Che in materia di organizzazione dell'esercito si meditassero o fossero imminenti grossi rivolgimenti, era già nell'aria dall'estate del 1859; in questo senso erano giunti all'opinione pubblica più avvertita tutta una serie di segnali. In primo luogo la risoluzione del governo e del monarca, dopo aver condotto sul campo oltre ai battaglioni dell'esercito regolare anche quelli corrispondenti della milizia mobile[89], di non sciogliere i battaglioni di quest'ultima non appena cessato il pericolo[90]. Il fatto che nel 1859 la milizia fosse stata mobilitata contemporaneamente ai battaglioni dell'esercito permanente, in netta contraddizione con gli intenti originari dei riformatori dell'esercito di inizio secolo per i quali si sarebbe dovuto e potuto ricorrere alla milizia solo nel caso che le truppe della *Linie* si fossero trovate in serie difficoltà belliche, poteva essere interpretato come il segno della volontà di dissolvere o perlomeno di ignorare la differente natura, esclusivamente difensiva, della milizia rispetto a quella dell'esercito permanente[91]. In secondo luogo il fatto che alla

sull'esercito permanente e la milizia del 1816, e più tardi, sulla sua scia, anche C. WELCKER, nell'*Anhang* apposto alla voce *Heerwesen, Landwehrsystem*, della 2a ed. dello *Staatslexikon* (1847), in part. p. 596.

[89] Cfr. *Die Einziehung der Landwehr*, in «NZ» del 22 giugno 1859; qui tuttavia si giudicava positivamente la decisione del governo e si esortava la milizia a dare buona prova delle sue capacità.

[90] Su questo fatto, e in genere sulle origini del piano governativo di riforma dell'esercito, si confronti H. WITTE, *Die Reorganisation*, in part. pp. 81-83.

[91] La decisione del ministro della Guerra di mobilitare anche la milizia mobile di prima chiamata fu successivamente sottoposta a dura critica dal deputato liberal-moderato Karl von Vincke-Olbendorf (cfr. il suo *Über Reformen in der preußischen Kriegsverfassung*), allorché si comprese con maggiore chiarezza come tale operazione fosse stata un ulteriore passo verso la perseguita assimilazione della milizia alle truppe dell'esercito permanente (cfr. *ibidem*, pp. 145-49, e in part. pp. 145-46 dove si diceva: «Se nel 1859 abbiamo assistito alla dichiarazione del ministro della Guerra che non si poteva mobilitare la *Linie* senza la milizia, ciò non era certo nello spirito dei fondatori dell'attuale costituzione militare. Dei 192.000 uomini delle truppe della *Linie* che formano l'odierno esercito prussiano sul piede di guerra, in realtà sarebbero stati sufficienti i 2/3 per compiere la dimostrazione sul Reno»). La paternità del saggio,

fine del 1859 al posto del vecchio liberale Bonin, che rassegnò le dimissioni il 1° dicembre, fosse stato nominato, senza fornire alcuna motivazione, un nuovo ministro della Guerra nella persona del conte Albrecht von Roon. Ancora a dieci giorni di distanza dalla nomina di Roon, che era del 5 dello stesso mese, nella «Nationalzeitung» si deplorava la segretezza da cui restava avvolta l'intera operazione; una simile segretezza, si affermava, era del tutto inaudita per un governo «veramente costituzionale»[92]. In terzo luogo, da ultimo, il fatto che dell'esistenza di un piano monarchico-governativo di modifica della costituzione militare vigente avesse parlato, come riferiva la «Nationalzeitung», anche la conservatrice «Spenersche Zeitung»[93].

Tutti e tre questi fatti insieme erano stati più che sufficienti a far sospettare all'opinione pubblica, non solo l'imminenza della presentazione di un progetto di legge di riforma dell'esercito, ma anche il taglio che probabilmente sarebbe stato dato alla riforma:

«I prossimi mesi saranno propizi ai feudali per una grande vittoria – rifletteva ad alta voce l'autore dell'articolo di fondo della «Nationalzeitung» del 18 dicembre 1859 -; l'esercito, in cui i loro privilegi sono per lo più intatti, e che essi a ragione considerano una delle leve più forti del loro potere politico, assumerà una forma che ne farà un corpo ancora più grande e indipendente dalla volontà del popolo. La milizia mobile non verrà completamente soppressa, ma assumerà più importanza l'esercito permanente; e ciò non solo per il rafforzamento numerico, ma anche per la modifica stessa cui sarà sottoposto. Verranno creati molti nuovi posti di ufficiale ma lo spirito di corpo degli ufficiali... deve essere plasmato secondo quello della nobiltà feudale; a quello di quest'ultima deve adeguarsi lo spirito dei borghesi»[94].

L'annuncio del principe reggente del 12 gennaio 1860, che fosse prossima la presentazione di un progetto di legge di

pubblicato originariamente anonimo, la si è ricavata sempre dal *Register zu den Preußischen Jahrbücher*, p. 4.

[92] Cfr. *Der Rücktritt des Kriegsministers*, in «NZ» del 15 dicembre 1859.

[93] *Ibidem.*

[94] Cfr. *Feudale und Liberale*, in «NZ» del 18 dicembre 1859.

riorganizzazione dell'esercito, non era perciò giunto del tutto inaspettato ai liberali.

«Sorprendente» era stata piuttosto giudicata la povertà delle proposte di legge provenienti in particolare dal ministero degli Interni; tanto più che alla direzione di quest'ultimo, dopo le dimissioni di Flottwell del 3 luglio 1859, era salito il liberale Max von Schwerin, presidente della Camera dei deputati nella precedente sessione parlamentare del 1859. Tutto lasciava credere che «da questa parte», con sicurezza, non ci si dovesse attendere nient'altro che un progetto di legge, che pure indubbiamente rispondeva oltremodo alle aspettative coltivate dai liberali nei confronti del nuovo governo, con cui, in attuazione dell'art. 69 della Costituzione, si fissavano in modo definitivo i collegi elettorali e la sede degli stessi[95].

Anche nella *Thronrede* il principe reggente aveva solo prospettato la lontana eventualità che si facesse in tempo a presentare alla Dieta un progetto di legge relativo all'organizzazione delle circoscrizioni, e aveva addirittura taciuto del tutto su un'altra eventualità, pure precedentemente ventilata da fonti ufficiose riportate dalla «Nationalzeitung»[96], e cioè che fosse imminente la presentazione di progetti di riforma degli ordinamenti comunali, cittadini e rurali, come anche dell'organizzazione delle province e del sistema di amministrazione della polizia nelle campagne. Sempre nella *Thronrede*, inoltre, nessun cenno era stato fatto alle intenzioni del ministro della Giustizia, dal quale i liberali si attendevano un progetto di legge sulla stampa e un altro che rafforzasse l'autorità dei tribunali nei contenziosi amministrativi, né a quelle del ministro del Culto, da cui gli stessi aspettavano con ansia nuove proposte di riforma del settore dell'istruzione[97].

[95] Cfr. *Die Eröffnung der Kammern*, in «NZ» del 13 gennaio 1860. Nell'art. 69 della Costituzione si diceva infatti: «... I collegi elettorali devono essere definiti dalla legge. Essi possono essere costituiti da una o più circoscrizioni [*Kreise*] o da una o più delle città più grandi».

[96] Cfr. «NZ» del 25 agosto 1859.

[97] Cfr. *Die Eröffnung der Kammer*, in «NZ» del 13 gennaio 1860.

La sessione del 1860 non solo minacciava di trascorrere infruttuosa dal punto di vista della realizzazione del programma politico liberale avvitato attorno all'obiettivo dell'*Ausbau der Verfassung*, come era già stato per il 1859, ma soprattutto correva il pericolo che fosse completamente assorbita dalla discussione del progetto di legge governativo mirante all'«Ausbau des adeligen Militärstaats». Da questo progetto di legge i liberali non avrebbero tratto alcun vantaggio, e tutto lasciava credere che per la sua approvazione non si pensasse nemmeno ad offrire o prospettare loro una qualche contropartita «in un qualsiasi altro campo della politica per il consolidamento della libertà civile»[98].

Anche la ripresentazione da parte del ministro liberale delle Finanze Patow, il 16 gennaio 1860, dei quattro progetti di legge governativi di riforma del sistema dell'imposta fondiaria[99], gli stessi che l'anno precedente si erano arenati in Commissione, non poteva certo più pretendere di rappresentare per i liberali un'equa contropartita politica per la riforma dell'esercito[100]. Tanto più che a indurre il governo a ripresentare questi progetti di legge non era stata certo in primo luogo la volontà di portare ad affermazione il principio dell'equità fiscale, quanto proprio il bisogno di reperire i fondi necessari a finanziare la nuova organizzazione dell'esercito[101].

Certo, il terzo dei quattro progetti di legge, con cui si proce-

[98] Cfr. *Feudale und Liberale*, in «NZ» del 18 dicembre 1859.

[99] Cfr. 1. *Gesetz betreffend die anderweitige Regulierung der Grundsteuer*; 2. *Gesetz betreffend die Einführung einer allgemeinen Gebäudesteuer*; 3. *Gesetz betreffend die Veranlagung und Erhebung der Grundsteuer von den bisher befreiten und bevorzugten Grundstücken*; 4. *Gesetz betreffend die für die Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen zu gewährende Entschädigung*, in *StenBerAH*, 4a seduta, 16 gennaio 1860, p. 22 (Patow).

[100] Cfr. *Die Grundsteuervorlage*, in «NZ» del 9 febbraio 1860.

[101] Cfr. *StenBerAH*, 4a seduta, 16 gennaio 1860, p. 23 (ministro delle Finanze, Patow: «... una tale [riorganizzazione dell'esercito] non sarà attuabile senza un notevole rigonfiamento del bilancio militare; per render ciò possibile, sarà assolutamente necessaria una modifica dell'imposta fondiaria»).

deva all'eliminazione delle esenzioni e dei privilegi ancora esistenti nel prelievo dell'imposta fondiaria, conservava assolutamente intatta la sua carica corrosiva delle residue sacche di privilegio fiscal-cetuale. Gli altri due progetti di legge però, sia il primo, che cercava di rendere finanziariamente vantaggiosa per il governo l'eliminazione delle differenze impositive esistenti tra le province, sia il secondo, che prevedeva l'introduzione di un'imposta generale sui fabbricati destinata fatalmente a gravare soprattutto sulla popolazione delle città e sul «terzo stato»[102], lasciavano emergere ora, nel 1860, ancora più inconfondibilmente che l'anno precedente, la loro natura eminentemente «fiscale»[103].

Alla fine, tuttavia, tutti e quattro i progetti di legge ottennero l'approvazione della Camera dei deputati, che li accolse il 28 febbraio 1860 con 222 voti a favore e 91 contrari. Tra gli oppositori, secondo la «Nationalzeitung» del giorno dopo, oltre ai deputati della 'sinistra' del gruppo Vincke, si poterono notare anche alcuni deputati della sua 'destra'[104].

Questi progetti di legge, che già per i liberali recavano impresso il segno del compromesso politico con la nobiltà fondiaria[105], non erano d'altra parte in grado di soddisfare neanche la maggioranza della Camera dei signori. Quest'ultima, infatti, nella prospettata unificazione dei diversi tassi di prelievo dell'imposta fondiaria vedeva «un attacco del liberalismo cittadino e capitalista ad uno dei bastioni del-

[102] Così si sosteneva anche in una riflessione sul tema di H. BURGHART, *Zur Grundsteuerfrage*, del 1860 (cfr. qui p. 31).

[103] Cfr. *Die Grundsteuervorlagen*, in «NZ» del 9 febbraio 1860.

[104] Cfr. «NZ» del 29 febbraio 1860.

[105] I progetti di legge sull'imposta fondiaria, si suggeriva nella «Nationalzeitung» (cfr. *Die Grundsteuervorlagen*, del 9 febbraio 1860) avrebbero potuto contare sull'incondizionato appoggio liberale solo nel caso in cui l'imposta fondiaria fosse stata trasformata da *Staatssteuer* in un'imposta per l'autogoverno locale. A partire dal 1891 in effetti l'imposta fondiaria fu devoluta ai comuni; i *Gutsbezirke* che non costituivano un comune a sé furono però liberati dall'imposta (cfr. E. WURM, *Die Finanzgeschichte*, p. 78, n. * e p. 67).

l'ordine cetuale»[106], un'«espropriazione camuffata», una vera e propria «rapina fiscale», addirittura «il primo passo verso il comunismo», dato che l'unificazione avrebbe inevitabilmente portato ad un aumento dell'imposta[107]. Non a caso, dei quattro progetti di legge solo il terzo ed il quarto, che prevedevano l'abolizione delle esenzioni fiscali ma che davano però anche in cambio dei risarcimenti assai consistenti, furono accolti dalla Camera dei signori. Il primo, con cui si perveniva ad una maggiore tassazione delle province orientali, e il secondo, che certo avrebbe toccato più pesantemente le città ma avrebbe anche costretto i proprietari terrieri a pagare il 4% del valore d'uso dei fabbricati agricoli[108], furono invece entrambi respinti dalla Camera dei signori, rispettivamente, il 30 aprile la *Grundsteuerausgleichung* e il 1° maggio la *Gebäudesteuer*[109]. Il ministro delle Finanze Patow, vedendo con questo voto sconvolto l'intero sistema di riforma fiscale da lui elaborato, si vide costretto a ritirare tutti e quattro i suoi progetti di legge di riforma dell'imposta fondiaria e a cercare di coprire con altri mezzi i costi della prospettata riforma militare.

Ma torniamo ora ai propositi governativi di riforma dell'esercito del febbraio 1860. Il progetto di legge contenente il piano governativo di riforma dell'esercito, riguardante l'obbligo del servizio militare, era stato presentato alla Camera dei deputati dallo stesso presidente del Consiglio il 10 febbraio 1860. Con esso era stato presentato anche un altro disegno di legge con cui il governo chiedeva ben 9 milioni e

[106] Cfr. W. PYTA, *Liberale Regierungspolitik*, p. 207.

[107] *Ibidem*, pp. 208-209.

[108] Nell'articolo di fondo, *Aus dem Herrenhaus*, della «Nationalzeitung» del 1° maggio 1860, si diceva tuttavia che se alla base della determinazione dell'imposta sui fabbricati fossero stati posti i valori degli affitti degli anni 1850-1860, assai più alti nelle città che nelle campagne, in pochi anni si sarebbe giunti alla situazione paradossale per cui «la sola Berlino [avrebbe dato] un introito di imposta sulla casa superiore a quello che... si [sarebbe ricavato] da tutta la campagna delle province orientali».

[109] Cfr. W. PYTA, *Liberale Regierungspolitik*, p. 211.

mezzo di talleri per l'attuazione di quella riforma[110]. Secondo i calcoli governativi, la copertura di tale somma avrebbe dovuto essere assicurata, almeno in parte, dalla riproposizione inalterata del provvedimento fiscale straordinario dell'anno precedente con cui era stato imposto un supplemento del 25% sulle imposte dirette; come si ricorderà, nel 1859, la riscossione di quell'aumento di imposta, autorizzato con legge del 21 maggio 1859, era servita a finanziare la mobilitazione dell'esercito.

Nel suo intervento in aula il ministro della Guerra Roon, a motivazione della presentazione del progetto di legge, disse che con la legge di riforma dell'esercito il governo aveva anzitutto voluto far fronte al bisogno, sentito ormai in tutto il paese, di adeguare l'effettivo dell'esercito alle nuove esigenze militari e alla forte crescita della popolazione prussiana. Negli ultimi tempi la forbice tra gli abili e coloro che effettivamente prestavano il servizio militare, si era infatti ulteriormente aperta, vanificando il principio per cui «a tutti devono derivare gli stessi oneri dall'obbligo generale al servizio militare»[111].

Secondo i dati dell'ultimo censimento eseguito in Prussia alla fine del 1858, dati resi noti dalle «Mittheilungen des statistischen Bureaus in Berlin» e ripresi dalla «Nationalzeitung» del 9 settembre 1859, la popolazione prussiana ammontava a 17.739.913 unità, registrando una crescita percentuale rispetto all'ultimo censimento del 1855 del 3,12%[112].

[110] Cfr. *StenBerAH*, 10a seduta, 10 febbraio 1860, p. 96. Il presidente dello *Staatsministerium*, principe di Hohenzollern-Sigmaringen, presentò due progetti di legge, il primo riguardante *die Verpflichtung zum Kriegsdienst*, il secondo *die Feststellung eines Nachtrages zu dem Staatshaushaltsetat für das Jahr 1860 mit dem ebenfalls beiliegenden Nachtrags-Etat, und die Forterhebung eines Zuschlages zur klassifizirten Einkommenssteuer, Klassensteuer und Mahl- und Schlachtssteuer, nebst den dazu gehörigen Motiven und Anlagen.*

[111] Cfr. *StenBerAH*, 10a seduta, 10 febbraio 1860, p. 96 (Roon).

[112] I dati forniti dalla «NZ» del 9 settembre 1859 corrispondono quasi esattamente ai dati statistici sulla popolazione prussiana forniti, per il periodo dal 1815 al 1875, da A. KRAUS (ed), *Quellen zur Bevölkerungsstatistik*, pp. 225 ss.

Al costante aumento della popolazione registratosi in Prussia nell'ultimo mezzo secolo circa, in effetti, non era corrisposto un aumento proporzionale degli arruolati, quale invece si sarebbe dovuto avere se fosse stato rispettato il principio, che la progettata riforma dell'esercito non voleva certo mettere in discussione, della coscrizione generale obbligatoria. E così era avvenuto che, mentre al tempo in cui era stata fatta l'ultima fondamentale riforma dell'esercito, nel 1815, la Prussia, che contava allora solo circa 10.000.000 di abitanti, arruolava annualmente 40.000 uomini, vale a dire, come calcolò F. Engels, il 4% della popolazione, nel 1859, sempre secondo i calcoli di Engels, veniva arruolato solo poco più del 2% della popolazione[113].

All'esposizione del ministro della Guerra Roon dei motivi che avevano indotto il governo a presentare il progetto di legge di riforma dell'esercito, seguì l'intervento del ministro delle Finanze Patow, per spiegare alla Camera il modo in cui si intendeva coprire finanziariamente la progettata riforma militare, «essendo il piano strutturato in modo tale da poter essere realizzato solo gradualmente»[114]. Il credito straordinario richiesto e il supplemento fiscale del 25%, chiarì Patow, avrebbero infatti coperto solo per il 1860 i costi della riforma; per gli anni successivi si sperava invece di poter devolvere a questo scopo gli introiti che sarebbero derivati dall'attuazione della riforma dell'imposta fondiaria[115].

Per l'esame dei due progetti di legge venne insediata il 17 febbraio una commissione *ad hoc*, la cosiddetta *Militärkommission*, che si componeva di 21 membri, in maggioranza liberali[116]. La relazione sui lavori della Commissione, stesa

[113] Cfr. F. ENGELS, *Die preußische Militärfrage*, p. 45. Sulla riforma dell'esercito avviata nel 1859 dal principe Guglielmo, F. Engels scrisse nel 1860 numerosi articoli su giornali esteri; cfr. *Heeresreform in Deutschland* e *Kriegsvorbereitungen in Preußen*, rispettivamente del 20 febbraio 1860, e cioè solo qualche tempo dopo la presentazione dei progetti di legge governativi, e dell'8 novembre 1860.

[114] *StenBerAH*, 10a seduta, 10 febbraio 1860, p. 97 (Patow).

[115] *Ibidem*, p. 126 (Patow).

[116] I membri della Commissione erano Milde, Kühne (Berlin), Harkort,

dal generale Stavenhagen, esperto militare altamente stimato della «Fraktion Vincke»[117], non riuscì però nemmeno a raggiungere il *Plenum*, a dispetto dell'urgenza che la questione della riforma militare sembrava rivestire per il governo e soprattutto per il principe reggente. Per contro, o forse proprio in conseguenza di ciò, la stessa relazione fu ampiamente pubblicizzata e commentata dalla stampa liberale[118], consentendo all'opinione pubblica, anche a quella meno addentro alla problematica militare, di cogliere la vera posta in gioco del progetto di legge, nonché i principi fondamentali da cui il governo si era lasciato guidare nel progettare la nuova riforma dell'esercito. La stampa liberale, che si trovava di fronte ad un corpo parlamentare-rappresentativo che lottava strenuamente per superare la diffidenza nutrita nei suoi confronti dal monarca e da alcuni esponenti governativi e per affermarsi come istituzione dello Stato e unica sede legittima di mediazione politica, si sentì evidentemente chiamata ad assumere in prima persona quell'iniziativa politica e quella funzione di propaganda che di lì a qualche anno potrà invece dividere con l'organizzazione centralizzata del

Stavenhagen, Grabow, Auerswald, Brämer, Hoverbeck, Blanckenburg, Bockum-Dolffs, Vincke (Ohlau), Hermann, Reichensperger (Geldern), Dr. Schubert, barone von Seydlitz, Vincke (Hagen), Mathis (Barnim), Behrend (Danzig), Osterrath, Dr. von Brandt, Schömann (cfr. *StenBerAH*, 13a seduta, 17 febbraio 1860, p. 139).

[117] Friedrich Karl Stavenhagen (1796-1869), parlamentare e generale prussiano originario della Pomerania. Nel 1848 fu membro dell'Assemblea nazionale di Francoforte e nel 1849, dopo aver rivestito la carica di direttore del ministero della Guerra per quasi un anno, fu posto in aspettativa con pensionamento con il grado di *Generalmajor*. Stavenhagen fu eletto deputato per la prima volta proprio nel 1860 nel distretto governativo di Westhavelland, nel collegio elettorale di Potsdam. Su di lui cfr. la relativa voce di B. POTEN nell'*ADB*, XXXV, e il profilo biografico tracciatone da E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preußische Landtagsmänner*, pp. 218-24.

[118] Essa è da noi analizzata nella versione leggermente ridotta in cui la rese nota, in due giorni consecutivi, la «Nationalzeitung» rispettivamente, nell'edizione serale (*Abendblatt*) del 7 maggio 1860 sotto il titolo *Der Kommissionsbericht über die Militärvorlage*, e dell'8 maggio dello stesso anno sotto il titolo *Fortsetzung und Schluß der Mittheilungen aus dem Kommissionsbericht über die Militärvorlage*.

primo partito politico liberale. In questi primi anni della Nuova Era, a differenza di quanto avverrà negli anni del conflitto costituzionale (quando il gruppo parlamentare della «Fortschrittspartei» potrà appoggiarsi anche ad un'organizzazione di partito extraparlamentare, e i suoi membri si premureranno maggiormente di tenere costantemente informati i loro elettori sul corso e gli esiti dei lavori parlamentari), fu così la stampa a svolgere l'indispensabile funzione di mediazione e di collante tra l'istituzione parlamentare e l'opinione pubblica, riprendendo ad ospitare tra le sue colonne, come non accadeva più dal 1848, ampi stralci dei resoconti stenografici dei dibattiti parlamentari e soprattutto della Camera dei deputati[119].

A far naufragare nel nulla la relazione della Commissione militare non fu ovviamente estraneo il fatto che essa conteneva una critica serrata delle più importanti misure di riorganizzazione dell'esercito proposte dal governo.

Al dibattito sui progetti di legge governativi del febbraio 1860 svoltosi all'interno della Commissione militare, avevano presenziato e partecipato, in via del tutto eccezionale, numerosi esponenti governativi, a conferma della crucialità del tema all'ordine del giorno. Ad esso avevano infatti preso parte personalmente, oltre al ministro delle Finanze e della Guerra, la cui presenza era perfettamente comprensibile, anche quello senza portafoglio Auerswald e quello degli Interni Schwerin[120].

[119] Il problema del continuo intrecciarsi della storia degli organi di stampa, dei partiti politici, del ruolo del deputato, dell'istituzione parlamentare nel suo complesso, nel quadro di un'indagine volta ad enucleare i luoghi politico-istituzionali che furono decisivi per il processo di modernizzazione politica della Prussia, è del tutto trascurato nei lavori, ricostruzioni tutte interne alla storia degli organi di stampa, di J. KAHL, *National-Zeitung*, di H.D. FISCHER, *Handbuch*, e, infine, di E.G. FRIEHE, *Geschichte der «National-Zeitung»*. L'esortazione di qualche decennio fa di L. BERGSTRÄSSER, *Entstehung und Entwicklung*, a continuare ad indagare sul significato rivestito per l'opinione pubblica del periodo postrivoluzionario dai resoconti dei lavori parlamentari forniti dagli inviati della stampa, non pare aver avuto finora alcun seguito significativo.

[120] Cfr. *Der Kommissionsbericht über die Militärvorlage*, in «NZ» del 7 maggio 1860, *Abendblatt*.

Nel corso dei lavori della Commissione il governo aveva spiegato di essere stato mosso a preparare un piano di riforma militare dopo aver visto confermati, durante la mobilitazione del '59, i suoi timori sull'insufficienza della preparazione militare degli ufficiali e dei sottufficiali della milizia mobile. Nella convinzione che la debolezza e l'inefficienza della milizia mobile fossero dovute a cause strutturali e non contingenti, e ritenendo che esse non dovessero pregiudicare oltre la forza dell'esercito prussiano nel suo complesso, il governo aveva così messo a punto la riforma militare ora al vaglio della Commissione.

Per assicurare alla Prussia un esercito più forte ed efficiente, oltre che più consono alle esigenze di una grande potenza quale la Prussia era ormai diventata, si rendevano necessarie, secondo il punto di vista delle forze governative, tutta una serie di misure. Le misure proposte erano però tali che, per molti aspetti, finivano per ridisegnare l'intero assetto e l'organizzazione interna delle forze armate prussiane. Tra questi provvedimenti vi era anzitutto l'aumento degli arruolati e, in generale, una più sistematica attuazione del *Kadersystem*, e cioè di quella particolare strutturazione delle truppe per cui in tempo di pace erano presenti solo virtualmente i quadri che venivano immediatamente riempiti in caso di guerra; in secondo luogo l'inclusione delle classi più giovani della milizia di prima chiamata tra le truppe dell'esercito regolare; in terzo luogo, ma in via tutt'altro che subordinata, soprattutto perché era questo il provvedimento che il reggente considerava assolutamente irrinunciabile, la fissazione definitiva e sistematica della ferma di leva triennale per la fanteria. Secondo il principe reggente infatti la reintroduzione della ferma di leva biennale, praticata per periodi anche lunghi durante i passati decenni, avrebbe sicuramente avuto un effetto inibitorio sul processo, cui invece si voleva imprimere una spinta decisiva con la progettata riforma militare, di totale identificazione del cittadino in servizio di leva con il suo ruolo di soldato, allo scopo di massimizzarne il livello di preparazione e di professionalità tecnica[121].

[121] La ferma di leva biennale era stata introdotta in Prussia dal 1837

Sulla necessità di attuare un sostanzioso innalzamento delle quote di reclutamento, da 40.000 a 63.000 uomini ogni anno, misura che avrebbe consentito di ricorrere meno frequentemente e massicciamente alla milizia, oltre che di avvicinarsi ulteriormente all'effettiva realizzazione del principio della coscrizione generale obbligatoria, la Commissione si disse assolutamente d'accordo con il governo.

Da essa fermamente respinta fu invece l'accusa impietosa degli esponenti governativi di inefficienza e di scarsa preparazione tecnico-militare degli uomini, e soprattutto degli ufficiali, della milizia[122]. Secondo la Commissione, il governo non poteva disconoscere con tanta leggerezza la positiva e insostituibile funzione di collante da sempre svolta dalla milizia tra esercito e popolo. L'ulteriore svolgimento di questa funzione sarebbe però stato inevitabilmente pregiudicato dalla reintroduzione della ferma di leva per la fanteria a tre anni e dalla conseguente assimilazione da parte del soldato dell'«esclusivo spirito» di ceto caratteristico del corpo degli ufficiali, reclutati ancora quasi esclusivamente nei ranghi della nobiltà[123].

Il sistema della milizia, secondo la maggioranza della Commissione, andava energicamente difeso dai suoi «nemici»; e tali erano da considerarsi tutti coloro che, sin dai primi decenni successivi alla riforma dell'esercito di Boyen e Grolman, avevano fatto in modo che essa perdesse progressivamente la sua specificità e venisse assimilata sempre più, an-

sino al 1852, quando venne ristabilita la ferma di leva di due anni e mezzo. La ferma triennale era stata reintrodotta quindi prima solo di fatto nel 1854 e poi anche formalmente nel 1856 (cfr. R. HELFERT, *Der preußische Liberalismus*, pp. 71 ss. e in part. pp. 75, 77-78). Sulla ferma biennale e triennale cfr. G. RITTER, *I militari*, pp. 138-39 ss.; W. HUBATSCH, *Abrüstung und Heeresreform*, in part. pp. 52-53; e infine E.R. HUBER, «Heeresreform und Verfassungskonflikt» in *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 275-90, e in part. pp. 282-83.

122 Cfr. *Der Kommissionsbericht über die Militärvorlage*, in «NZ» del 7 maggio 1860, *Abendblatt*.

123 *Fortsetzung und Schluß der Mittheilungen aus dem Kommissionberichte*, in «NZ» dell'8 maggio 1860.

che nella collocazione esteriore assegnatale all'interno dei corpi d'armata, alle truppe dell'esercito permanente.

Il governo di conseguenza, questa in sintesi la posizione della maggioranza della Commissione militare, se proprio voleva attuare con maggiore rigidità il *Kadersystem*, che procedesse pure; in ciò però esso avrebbe dovuto limitarsi quanto più possibile alle truppe dell'esercito regolare (*Linie*), osservando e rispettando l'originaria diversità della milizia mobile (*Landwehr*), che dai provvedimenti governativi usciva invece drasticamente mutilata, oltre che violentemente assimilata all'esercito regolare[124]. La proposta governativa di includere le classi più giovani della milizia mobile tra le truppe dell'esercito regolare equivaleva infatti, secondo il punto di vista dei liberali della Commissione militare, all'eliminazione della milizia dall'esercito di campo che, secondo la legge del 1814, si componeva della *Linie*, e cioè dei soldati dell'esercito permanente, e della *Landwehr* di prima chiamata. Per quanto l'obiettivo di eliminare la milizia dall'esercito di campo non fosse stato comprensibilmente mai espresso a chiare lettere dagli esponenti governativi, ciò si desumeva tuttavia inequivocabilmente, secondo quanto si era sentita autorizzata a dedurre già la «Nationalzeitung» del 24 febbraio 1860 nel suo articolo di fondo *Die Militärvorlage II*, dalla riforma militare governativa. Se infatti la milizia mobile di prima chiamata fosse stata ridotta delle sue tre classi più giovani, sarebbero inevitabilmente rimaste solo le sue quattro classi più anziane, che però, secondo la costituzione militare vigente, non potevano avere altro compito se non quello di difendere le frontiere e le fortificazioni.

Una strenua difesa del sistema della milizia consigliavano inoltre, come fecero notare alcuni membri della Commissione militare, gravi motivi di ordine finanziario. Il sistema della milizia aveva infatti da sempre consentito alla Prussia, inferiore per mezzi finanziari e popolazione agli Stati limitrofi, di non impiegare, per il mantenimento di un grande

[124] Cfr. *Der Kommissionsbericht über die Militärvorlage*, in «NZ» del 7 maggio 1860, *Abendblatt*.

esercito in tempo di pace, le riserve materiali che le erano invece indispensabili in caso di guerra[125]. Contro i costi finanziari della ferma di leva triennale peraltro, anche sulla «Nationalzeitung» non ci si stancò di mettere in rilievo come essa avrebbe portato la Prussia ad avere un esercito in tempo di pace di oltre 200.000 uomini, «il che significa[va], in rapporto alla popolazione, il più grande esercito di pace di tutti gli stati europei»[126]. La ferma triennale, si argomentò all'interno della Commissione militare, avrebbe fatto lievitare eccessivamente i costi della riorganizzazione dell'esercito, mentre, «anche solo dall'accoglimento della ferma di leva biennale per la fanteria, deriva[va] un risparmio annuale di circa 3 milioni»[127].

La critica cui erano stati sottoposti i due progetti di legge governativi nella Commissione militare, critica che si era appuntata soprattutto sui due propositi governativi di eliminare di fatto la milizia dall'esercito di campo, inserendo le sue tre classi più giovani nella riserva della *Linie*, e di rein-

[125] Cfr. *Der Kommissionsbericht über die Militärvorlage*, in «NZ» del 7 maggio 1860, *Abendblatt*. La medesima argomentazione si trova, oltre che nei saggi di F. Engels di cui sopra alla n. 113, anche nel già citato *Über Reformen in der preußischen Kriegsverfassung*, di K. VON VINCKE, e in part. a p. 144: «La Prussia, la più piccola delle cinque grandi potenze che ora regolano i destini dell'Europa, collocata geograficamente in mezzo a queste potenze che la superano di gran lunga per grandezza, popolazione e compattezza territoriale, e con tre di esse direttamente confinante, abbisogna, data la sua posizione, di un esercito che sia, in rapporto alla popolazione del paese, molto più forte che in queste potenze.
Allo stesso tempo però la Prussia, date le sue limitate risorse finanziarie, non è in grado di mantenere continuativamente un esercito così forte. Essa si deve quindi orientare verso istituzioni che le permettano, in caso di guerra, di rafforzare il più rapidamente possibile il piccolo esercito costituito sulla base del servizio di leva in tempo di pace, e di essere così immediatamente pronto a combattere». Nello stesso senso cfr. anche *ibidem*, p. 173.

[126] Cfr. *Die Militärvorlage IV*, in «NZ» del 26 febbraio 1860.

[127] Cfr. *Fortsetzung und Schluß der Mittheilungen aus dem Kommissionsbericht*, in «NZ», 8 maggio 1860 e, sempre sull'aspetto finanziario della riforma, *Die Mittel zur Militär-Reform*, in «NZ» del 7 marzo 1860 e *Die Steuerbelastung in Preußen*, in «NZ» del 16 marzo 1860.

trodurre la ferma di leva triennale al posto di quella biennale[128], era stata, come si è visto, durissima. Che perciò al governo prussiano premesse particolarmente sottrarre al pubblico dibattito parlamentare i due progetti di legge del febbraio 1860, visto che già in sede di commissione aveva avuto modo di delinearsi chiaramente il forte contrasto esistente sulla questione tra la maggioranza liberale e il governo monarchico, è facilmente comprensibile. La sensibilizzazione politica di larghi strati dell'opinione pubblica su questa scottante materia, materia su cui peraltro il reggente riteneva di poter disporre senza essere in alcun modo vincolato dalla rappresentanza popolare, in virtù dell'art. 46 della Costituzione che gli aveva attribuito il comando supremo dell'esercito[129], non poté tuttavia essere evitata. In ciò, un ruolo importantissimo ebbe la stampa quotidiana soprattutto liberale che, come abbiamo visto, aveva largamente pubblicizzato la relazione della Commissione militare stesa da Stavenhagen.

Quando perciò il contenuto del progetto di legge governativo sull'esercito era ormai noto nei suoi punti principali an-

[128] *Fortsetzung und Schluß der Mittheilungen aus dem Kommissionsbericht*, in «NZ» dell'8 maggio 1860. Le divergenze tra il principe reggente e il ministro della Guerra da un lato e la maggioranza parlamentare liberale dall'altro, sulla definizione della durata della ferma di leva, erano l'espressione, secondo quanto osservato da E.R. Huber, dello scontro di due modi, diametralmente opposti, di intendere il rapporto che doveva sussistere tra l'ordinamento militare e quello civile (cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 282-83).

[129] Art. 46 della Costituzione: «Il Monarca assume il comando supremo [*Oberbefehl*] dell'esercito». Il punto di vista del principe reggente, che desiderava mantenere l'esercito estraneo all'influsso dello spirito del nuovo Stato costituzionale (cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 278 ss.) è stato assunto e difeso anche da E.R. Huber; per quest'ultimo il principe avrebbe avuto dalla sua parte sia la legislazione precostituzionale ancora in vigore, sia la stessa Costituzione del 1850 che, agli artt. 46 e 47, avrebbe assicurato al monarca un diritto assolutamente 'illimitato' di *Kommandogewalt* (pp. 75 ss.). La tesi della necessità di tenere rigidamente separati l'ordinamento civile e quello militare (p. 277), che Huber aveva sostenuto con fervore nel lontano 1943 nel suo *Heer und Staat*, si ritrova immutata, ad oltre 35 anni di distanza, nella *Verfassungsgeschichte*.

che all'opinione pubblica, nel maggio del 1860 il governo preferì, assai abilmente, ritirarli e sostituirli con degli altri.

Al posto dei due progetti di legge del febbraio 1860 ne furono così presentati alla Camera altri due il 5 maggio 1860. Con essi fu però questa volta riproposta solo la richiesta di mezzi finanziari straordinari per scopi militari; alla rappresentanza popolare furono chiesti 9 milioni di talleri, al fine di «mantenere provvisoriamente», dato il perdurare della situazione di pericolo nei rapporti tra le principali potenze europee, l'effettivo cui era stato portato l'esercito con la mobilitazione disposta nell'anno precedente[130]. Per questa sessione il governo ed il principe reggente avevano evidentemente rinunciato al varo della riforma dell'esercito.

Nonostante che con la larga pubblicizzazione dei lavori della Commissione militare fatta dalla «Nationalzeitung», non da ultimo proprio allo scopo di influenzare la decisione della «Fraktion Vincke» sulla concessione al governo dei 9 milioni di talleri[131], fosse ormai chiaro a tutti che la proposta governativa di riforma dell'esercito era destinata a incontrare la dura opposizione della maggioranza parlamentare, i 9 milioni di talleri, che tutto lasciava supporre sarebbero stati impiegati anche per coprire finanziariamente la riforma dell'esercito già messa in moto l'anno precedente, furono concessi dalla Camera al governo quasi all'unanimità. Il credito straordinario di 9 milioni di talleri fu votato dalla Camera dei deputati il 15 maggio 1860, dopo che il governo aveva dichiarato di intendere la concessione del credito come un voto di fiducia nei confronti dell'esecutivo.

Quale ruolo in questa decisione della Camera abbiano avuto

[130] Cfr. *StenBerAH*, 47a seduta, 5 maggio 1860, p. 993 (ministro delle Finanze, Patow).

[131] Cfr. *Der Kommissionsbericht über die Militärvorlage*, in «NZ» del 7 maggio 1860, *Abendblatt*: «La relazione della Commissione sul progetto di legge relativo all'obbligo del servizio militare, redatta dal generale Stavenhagen, ha certo perso di rilevanza pratica immediata...; essa è però estremamente importante per il voto della Camera, giacché contiene una critica del piano al cui provvisorio mantenimento deve servire il credito richiesto».

le minacce fatte circolare dal monarca, che in caso di mancata concessione del credito egli avrebbe potuto far ricorso allo scioglimento della Camera o addirittura al licenziamento dei ministri in carica[132], non è dato sapere. Certo è che la maggioranza liberale, che attraverso Georg von Vincke aveva ribadito in aula la sua opposizione al progetto governativo di riorganizzazione dell'esercito, non sfruttò il dibattito parlamentare sulla richiesta governativa del credito 'finanziario' straordinario per riaprire il dibattito sui principi 'politici' cui si era ispirato il monarca con la sua ormai decaduta proposta di legge di riforma dell'esercito. Al contrario, Vincke ed il suo gruppo preferirono dar fiduciosamente credito alle dichiarazioni dell'ex deputato liberale e ora ministro delle Finanze Patow. La sua assicurazione, per cui con i progetti di legge del 5 maggio 1860 il governo aveva rinunciato, perlomeno momentaneamente, a dare soluzione definitiva sia al problema del ruolo e della collocazione che la milizia mobile doveva avere all'interno dell'esercito di campo, sia a quello della ridefinizione, per legge, della durata del servizio militare[133], era stata da essi accolta, per il momento, come credibile.

Questo era quanto aveva dichiarato Patow il 5 maggio 1860 all'atto della presentazione dei due progetti di legge, come anche quello che Georg von Vincke, d'altro canto, riteneva di poter autonomamente e ragionevolmente desumere anche dalla formulazione letterale degli stessi. La specificazione per cui il finanziamento sarebbe servito al mantenimento solo «provvisorio»[134] delle misure militari adottate, gli sem-

[132] A queste minacce del monarca, lasciate ufficiosamente trapelare a scopo intimidatorio, accenna la «Nationalzeitung» del 21 marzo 1860 nel suo articolo di fondo *Die Abgeordneten und die Militärfragen*.

[133] Cfr. *StenBerAH*, 47a seduta, 5 maggio 1860, p. 994.

[134] L'aggettivo fu inserito nel testo del progetto di legge, con cui si concedeva il credito straordinario di 9 milioni di talleri al governo, su espressa proposta della Commissione. Il testo del primo articolo del progetto di legge fu di conseguenza posto ai voti e accolto in questa versione: «Der Kriegsminister wird ermächtigt, zur einstweiligen Aufrechterhaltung und Vervollständigung derjenigen Maßnahmen, wel-

brava che tagliasse la testa al toro, vale a dire a qualsiasi speculazione sulle conseguenze che questo voto favorevole avrebbe potuto avere per il futuro in materia di riorganizzazione dell'esercito[135].

Dalla distinzione tra aspetto politico e aspetto finanziario del piano governativo di riorganizzazione dell'esercito, avevano preso e continuavano a prendere le mosse, evidentemente, sia il ministro della Guerra, sia quello delle Finanze. Quella distinzione, che il governo aveva cercato di materializzare dapprima, nel febbraio 1860, con la presentazione di due distinti progetti di legge, uno 'militare' ed uno 'finanziario', nonché, una volta caduti i due progetti di legge, con la riproposizione sotto altra denominazione solo della parte finanziaria degli stessi nel maggio dello stesso anno[136], era però chiaramente, per chi avesse voluto intendere, solo virtuale. I due aspetti del piano governativo di riorganizzazione dell'esercito, quello politico e quello finanziario, erano in realtà intimamente connessi l'uno all'altro e non avrebbe potuto essere altrimenti; non da ultimo per il fatto che il governo non dava certo l'impressione di voler fare marcia indietro rispetto alle modifiche dell'esercito poste in atto o avviate, in perfetta sintonia con i principi enunciati nel piano di riorganizzazione militare del febbraio 1860, con la mobilitazione dell'esercito del 1859.

Il gruppo Vincke e tutta la componente liberale della Came-

che für die fernere Kriegsbereitschaft und erhöhete Streitbarkeit des Heeres erforderlich und auf den bisherigen gesetzlichen Grundlagen thunlich sind, außer den im gewöhnlichen Budget bewilligten Mitteln für die Zeit vom 1. Mai d. J. bis zum 30. Juni 1861 – neun Millionen zu verwenden» (*StenBerAH*, 51a seduta, 15 maggio 1860, p. 1128).

[135] Cfr. il lungo intervento di Georg von Vincke in *StenBerAH*, 51a seduta, 15 maggio 1860, in part. p. 1123.

[136] Lo stesso ministro delle Finanze von Patow aveva dichiarato il 5 maggio, all'atto di presentare i due progetti di legge: «Dei due progetti di legge uno è una semplice ripetizione di quello già presentato con cui si era chiesta l'ulteriore riscossione del supplemento sulla *klassifizierte Einkommensteuer*, sulla *Klassensteuer*, sulla tassa sul macinato e sulla macellazione...» (*StenBerAH*, 47 seduta, 5 maggio 1860, p. 993, Patow).

ra, nel momento in cui avevano votato i progetti di legge del maggio 1860, avevano certo anche dato l'impressione di essere disposti a scendere sul piano argomentativo del governo. Lo stesso Georg von Vincke, che non aveva potuto tacere a sé stesso e all'aula le 'voci' corse «negli ultimi giorni... sul fatto che il governo [aveva] istituito 'reggimenti combinati' di fanteria», vale a dire sul fatto che il governo continuava ad adottare misure di modifica del precedente consolidato assetto dell'esercito, si era tuttavia affrettato immediatamente dopo, con fare assai diplomatico, a ridimensionare il peso specifico di quanto dichiarato riducendo ciò che era avvenuto a «momentanee scorrettezze» da cui si rischiava di ricavare un'immagine della realtà «diversa da quella che [era] in effetti»[137].

Da questo atteggiamento ambiguo di Vincke non si può certo dedurre che egli, e con lui i suoi compagni di gruppo parlamentare, abbia effettivamente creduto alla favola governativa per cui il credito finanziario concesso nel maggio 1860 servisse solo a continuare la mobilitazione dell'esercito. Assai più probabile è invece che Vincke e la componente liberale della Camera, concedendo a titolo «provvisorio» e «straordinario» il sostanzioso credito, intendessero solo rimandare alla successiva sessione legislativa il confronto sui 'princìpi', vale a dire sulla modifica della legge del 3 settembre 1814 su cui si basava la costituzione militare prussiana. Nel convincere la maggioranza parlamentare liberale a lasciare così aperta quella via del compromesso che anche il ministro liberale Patow non disperava potesse essere imboccata in futuro[138], un ruolo non da poco potrebbe aver giocato la volontà di scansare la trappola preparata dal nuovo ministro della Guerra conservatore, e cioè Roon, che certo contava di riuscire a provocare, sulla questione della rifor-

[137] Cfr. *StenBerAH*, 51a seduta, 15 maggio 1860, p. 1123 (Vincke).

[138] *StenBerAH*, 47a seduta, 5 maggio 1860, p. 994 (Patow: «Se riusciamo a guadagnare un anno, allora più che ora, sarà possibile una valutazione serena e accurata dei piani governativi... il governo coltiva la speranza che più in là non si mancherà di giungere all'auspicabile accordo»).

ma militare e del suo finanziamento, una spaccatura tra i ministri liberali e la maggioranza della Camera[139].

La segreta e sincera, ma anche ingenua, convinzione di Vincke, affiorante del resto anche dalla relazione di Stavenhagen, rimase ancora per molti mesi quella che «una duratura organizzazione di pace [dell'esercito], che... come quella in vigore [sarebbe rimasta] probabilmente in vita una generazione o addirittura mezzo secolo»[140], avrebbe 'sicuramente' richiesto tempi di elaborazione e realizzazione molto lunghi e un sistema di provvedimenti oltremodo complicato.

[139] Lo stesso Hoverbeck in una lettera del 18 maggio diceva: «Era assolutamente chiaro che il ministro della Guerra cercava intenzionalmente di provocare una rottura tra noi e il governo» (L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 175).

[140] Così in *Fortsetzung und Schluß der Mittheilungen aus dem Kommissionsbericht*, in «NZ» dell'8 maggio 1860.

Capitolo quarto

L'instabile compromesso al banco di prova delle riforme per l'«Ausbau der Verfassung»

Nella sessione parlamentare del 1860 cominciò a configurarsi per la prima volta in modo chiaro e netto l'opposizione liberale infra- ed extraparlamentare verso i progetti monarchici e governativi di riforma dell'esercito.

Eppure, una lettura e un'interpretazione globale dei lavori parlamentari di quella sessione tutta ruotante intorno alla vicenda dei progetti di riforma militare, un'interpretazione quale quella datane ad esempio da Ernst Rudolf Huber[1], non renderebbe affatto giustizia al significato di quella sessione parlamentare, e ancor meno a quello della Nuova Era nel suo insieme. E non potrebbe essere altrimenti. Un'impostazione storico-metodologica come quella di Huber, che prende le mosse dall'assunto che il conflitto tra parlamento e governo sulla riorganizzazione militare scoppiato nel 1862, rappresentò la prova del fuoco della forma statale monarchico-costituzionale[2], porta inevitabilmente a ripercorrere la Nuova Era unidirezionalmente a ritroso, selezionando e prendendo atto solo di quei frammenti storici utili a ricomporre la scena e il cast degli attori del conflitto costituzionale.

Anche il risultato cui inevitabilmente può portare ed ha portato un'indagine così mirata della Nuova Era è, per certi

[1] Cfr. la ricostruzione della Nuova Era di E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 277-88.

[2] Sulla necessità di relativizzare il valore esemplare e paradigmatico conferito da Huber al conflitto costituzionale del 1862-66, cfr. quanto si è già detto sopra in sede di *Introduzione* a p. 27.

versi, del tutto prevedibile. La concessione al governo dei crediti per il «provvisorio mantenimento della riorganizzazione dell'esercito» del 15 maggio 1860, recepita con legge del 27 giugno 1860 e passata alla storia come *I Provisorium*, sganciata dalla generale dinamica di contrattazione politica caratteristica della Nuova Era, appare pressoché inspiegabile; soprattutto se osservata, come nel nostro caso, dal punto di vista della maggioranza liberale della Camera dei deputati.

Non solo, una ricostruzione storica della Nuova Era che procede teleologicamente, considerandola quasi esclusivamente come fase montante del conflitto sulla riorganizzazione dell'esercito che scoppierà apertamente nel 1862, contribuisce a rendere tanto più oscuro e inspiegabile il compromesso raggiunto con il *I Provisorium*, quanto più viene sottolineato, nella contrapposizione sorta sin dall'inizio tra parlamento e governo sulla questione militare, il 'dottrinarismo' intransigente con cui i liberali si sarebbero opposti a due delle misure più importanti previste dalla riforma, la modifica della tradizionale collocazione della milizia nell'esercito di campo e la reintroduzione per legge della durata triennale del servizio militare attivo.

Il varo del *I Provisorium* non fu però, a nostro avviso, né l'unico evento degno di nota, né tantomeno, come si può ben immaginare, l'unico atto legislativo di una certa rilevanza di quella sessione parlamentare. In realtà, dietro la legge del 27 giugno 1860 non c'era solo un'ingenua manifestazione di fiducia verso il futuro operato del governo nel campo della politica estera; essa fu anche, e certo non da ultimo, un primo acconto versato dalla maggioranza liberale della Camera al governo semiliberale della Nuova Era per le iniziative legislative assunte.

Nel 1860, oltre alla ripresentazione dei quattro progetti di legge di riforma del sistema dell'imposta fondiaria, che dopo aver ottenuto l'approvazione della Camera dei deputati non erano tuttavia riusciti a superare lo scoglio dell'opposizione della Camera dei signori[3], fu ripresentato anche il progetto

[3] Cfr. sopra il cap. II 3, p. 284.

di legge di introduzione del matrimonio civile. Come l'anno precedente esso fu tuttavia pervicacemente respinto, il 15 febbraio 1860, dalla Camera dei signori. Particolarmente contraria alla parte del progetto di legge che introduceva il matrimonio civile, essa aveva invece accolto solo quegli articoli della legge che rendevano più restrittive le norme sullo scioglimento del matrimonio[4].

Oltre a questi due progetti di legge già noti alla rappresentanza popolare, nella sessione del 1860 furono sottoposti alla Camera dei deputati anche tre altri disegni di legge per così dire 'nuovi', sempre in attuazione delle 'promesse' contenute nella Costituzione. Si trattò, in particolare, di un progetto di legge di riordino della costituzione dei *Kreise* nelle sei province orientali, di un altro che allargò sensibilmente le garanzie della libertà di stampa, e, infine, di un terzo che fissò definitivamente i collegi elettorali.

Con la presentazione del disegno di legge di riorganizzazione delle circoscrizioni delle province orientali[5], il ministro liberale degli Interni Schwerin aveva mostrato di voler venire incontro alla necessità, più volte riaffermata dai liberali, di ridefinire la composizione e il diritto elettorale dei loro organi di governo e di rappresentanza[6]. Il principale obbiettivo di questo progetto di legge, che costituì il nucleo origi-

[4] Cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1860*, p. 119.

[5] Su questo progetto di legge cfr., oltre a W. ZIMMERMANN, *Die Entstehung*, pp. 39-40, che però è alquanto impreciso in merito, soprattutto G.Ch. VON UNRUH, *Das Ringen um Reformen*, e inoltre H. HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung*, pp. 408-409.

[6] Questo progetto di legge fu ampiamente commentato dalla «National-zeitung» in ben 4 articoli di fondo del giugno 1860 dal titolo *Der Entwurf zu einer neuen Kreisordnung* (*I.*, del 27 giugno 1860; *II.*, del 28 giugno 1860; *III.*, del 29 giugno 1860; *IV.*, del 30 giugno 1860). Nei primi due fondi del quotidiano liberale si discutevano le proposte governative relative alla composizione del *Kreistag*; nel terzo quelle relative al diritto elettorale attivo e passivo per la formazione dello stesso; nel quarto, infine, quelle relative alla nomina del *Landrat*, alla composizione dell'organo di governo del *Kreis*, il *Kreisausschuß*, e alla delimitazione della sfera dell'attività amministrativa sia di quest'ultimo sia del *Landrat* che lo presiedeva.

nario delle proposte contenute in quello governativo del 27 settembre 1869, da cui scaturì «la legge fondamentale dei *Kreise* tedeschi» ottocenteschi, e cioè la *Kreisordnung* del 1872[7], era però, soprattutto, quello di accantonare la sovra-rappresentanza (*Virilstimme*) della signoria fondiaria nelle diete di circoscrizione (*Kreistage*). La via della «cauta» riforma[8], indicata dal ministro per giungere all'eliminazione della configurazione cetual-feudale della dieta di circoscrizione, passava, sostanzialmente, per la ridefinizione dei raggruppamenti sociali aventi diritto ad essere rappresentati in essa. Secondo questo progetto di legge, infatti, alle città e ai comuni rurali avrebbe dovuto affiancarsi non più il ceto, di origine feudale, della signoria fondiaria, ma invece quello, sociale, della grande proprietà terriera[9].

La relazione redatta dalla Commissione parlamentare cui era stato affidato il progetto di legge di Schwerin, ripresa e diffusamente commentata dalla «Nationalzeitung» del giugno 1860[10], fu alquanto critica nei confronti delle proposte di riforma del ministro. La maggioranza della Commissione infatti non aveva rinvenuto la necessaria rispondenza tra le intenzioni di riforma tanto proclamate e gli strumenti messi in campo per attuarla[11]. Proprio per questo motivo, il fatto

[7] Così G.Ch. VON UNRUH, *Das Ringen um Reformen*, pp. 612 e 614.

[8] A giudicare alquanto «cauto» il proposito di riforma di Schwerin è stato H. HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung*, p. 408. Heffter tuttavia non disconosce che esso costituì l'«anello intermedio» tra la precedente legislazione di riforma del 1848-50 e quella successiva del 13 dicembre 1872 (p. 408, n. 2), che modificò profondamente l'organizzazione dell'amministrazione dei *Kreise*.

[9] Cfr. *Der Entwurf zu einer neuen Kreisordnung I.*, e *II.*, in «NZ» del 27 e 28 giugno 1860.

[10] La relazione in questione era stata redatta dall'*Oberregierungsrat* Fritz von Diederichs del gruppo Vincke (su di essa cfr. *Der Entwurf zu einer neuen Kreisordnung I.*, *II.*, *III.*, e *IV.*, cit. sopra alla n. 6).

[11] Cfr. *Der Entwurf zu einer neuen Kreisordnung, I.*, in «NZ» del 27 giugno 1860: «In Commissione si è convenuto che il progetto di legge governativo, preso alla lettera, sembra accantonare le istituzioni cetual-feudali. Di fatto però le conserva, dato che il gruppo elettorale della 'grande proprietà fondiaria' in sostanza non è niente altro se non quello

che il progetto di legge non fosse giunto in tempo per essere discusso in aula, avendo la Commissione portato a termine i suoi lavori solo il 10 maggio 1860, non costituì motivo di rammarico per i liberali. La componente più moderata del gruppo Vincke commenterà in seguito, alla fine del 1861, che anche il semplice fatto che il governo si fosse deciso a presentare un progetto di legge, costituiva già di per sé una prova di come fosse stata «perlomeno riconosciuta... la necessità di procedere ad una riforma» in questo campo[12]. E la liberal-democratica «Nationalzeitung», dal canto suo, asserì che «l'aggiornamento della questione non [si doveva] biasimare, in quanto [era] veramente necessaria una profonda e complessiva riconsiderazione del progetto di legge»; d'altra parte, si precisava, «non si era comunque previsto che la questione potesse essere risolta entro l'anno»[13].

A conclusione della sessione legislativa del 1860, se il processo di revisione della vecchia organizzazione delle circoscrizioni appariva perciò perlomeno avviato, vera e propria soddisfazione si nutriva nelle cerchie liberali per i «progressi portati dalla sessione [appena conclusasi] alla liberalizzazione della legislazione vigente» dai nuovi provvedimenti legislativi varati sia tutela della libertà di stampa, sia a garanzia di uno svolgimento delle elezioni libero da interventi manipolatori dell'amministrazione[14].

La *Deklaration* del 21 aprile 1860 era un'integrazione (*Nach-*

che finora è stato il raggruppamento elettorale dei nobili fondiari. Al primo dei tre segmenti di popolazione da cui devono essere eletti i membri dell'organo di rappresentanza della circoscrizione [proprietà fondiaria, città e comuni rurali] spetta pur sempre, di regola, perlomeno la metà dei seggi del *Kreistag*; i rappresentanti delle città e dei comuni rurali non potranno perciò, anche dopo questa riforma, far valere le loro proposte e i loro interessi di fronte alla grande proprietà fondiaria».

[12] Cfr. [M. VEIT], *Die Legislaturperiode des Hauses der Abgeordneten 1859-1861*, p. 354.

[13] Cfr. *Der Entwurf zu einer neuen Kreisordnung, I.*, in «NZ» del 27 giugno 1860.

[14] Così si affermava nel bilancio dei lavori parlamentari della sessione del 1860 fatto nel fondo *Die diesjährige Kammersitzungen*, in «NZ» del 27 maggio 1860.

trag) e allo stesso tempo un'interpretazione 'corretta' della legge sulla stampa del 1851. Con essa non ci si spinse fino ad abolire la determinazione per cui l'autorizzazione governativa (concessione) per l'apertura e la gestione di una tipografia, o di un esercizio commerciale librario, poteva essere arbitrariamente revocata con un semplice provvedimento amministrativo, anziché con uno giudiziario[15]. Attraverso questa determinazione, come si ricorderà[16], il governo degli anni cinquanta era riuscito a tenere sotto controllo la stampa d'opposizione. Con il *Nachtrag* alla legge sulla stampa del 1860 non fu nemmeno abolita l'altra determinazione legislativa vigente che consentiva alle autorità amministrative, nel caso che l'imprenditore colpito da provvedimento punitivo presentasse ricorso alle autorità giudiziarie, di sollevare il conflitto di competenza, scoraggiando così i ricorsi alla giustizia e accrescendo comunque di molto la possibilità che il conflitto si risolvesse a favore dell'amministrazione. Con la *Deklaration* del 1860 sulla legge per la stampa si riuscì però, comunque, a limitare notevolmente gli abusi delle autorità amministrative nell'interpretazione e nell'applicazione pretestuosa della legge del 1851. Essa dichiarò infatti inammissibile e illegittima l'interpretazione datane negli anni cinquanta, appoggiandosi tra l'altro alle determinazioni illiberali della *Gewerbeordnung* precostituzionale del 1845, e specificò che, a differenza di quanto era avvenuto sotto Westphalen, non avrebbe più potuto essere negato il requisito dell'affidabilità (*Zuverlässigkeit*) e della buona condotta (*Unbescholtenheit*) richiesto dalla legge all'imprenditore che usasse la sua ditta per diffondere stampe dal contenuto giudicato ostile nei confronti del governo e del suo operato[17]. Nel 1861 anche Eduard Lasker riconoscerà che la legge del 21 aprile 1860, insieme a quella successiva del 24 maggio 1861, che andò pure nel senso di limitare la discrezionalità delle autorità amministrative nel concedere o ritirare le con-

[15] Cfr. SCHWARCK, *Das Gesetz über die Presse*, p. 4.

[16] Su questa legge cfr. quanto si è già detto sopra al cap. II 2, p. 226, n. 31.

[17] Cfr. SCHWARCK, *Das Gesetz über die Presse*, pp. 3-4.

cessioni, aveva dato «il gradito segnale che la triste epoca in cui la mano della giustizia si serrava sempre più e invece l'amministrazione veniva dotata di poteri sempre più grandi, [era] finalmente giunta al termine...»[18].

Non meno importante della legge sulla stampa del 21 aprile per la liberalizzazione della vita politica interna della Prussia, fu la legge del 27 giugno 1860 sui collegi elettorali. Con essa il ministro degli Interni aveva finalmente deciso di dare attuazione a quell'art. 69 della Costituzione che era rimasto sinora una «parola vuota»[19], e di colmare così «una grande lacuna, assai pericolosa per l'*Ausbau unserer Verfassung*»[20]. Con l'emanazione della legge «di definizione dei collegi elettorali per le elezioni della Camera dei deputati» del 27 giugno 1860, fu apportata una modifica sostanziale all'ordinanza del 30 maggio 1849[21]; furono infatti fissati in modo definitivo, sia il numero dei deputati da eleggere all'interno dei singoli collegi, sia, soprattutto, i confini degli stessi e i luoghi che dovevano ospitare i seggi elettorali.

Certo, in aula non mancarono gli interventi di chi il testo del progetto di legge governativo l'avrebbe voluto diverso, muovendo contro di esso obiezioni più o meno sostanziali[22]. Il

[18] Cfr. E. LASKER, *Polizeigewalt*, p. 42.

[19] Così nell'articolo di fondo *Die Wahlbezirksordnung*, della «NZ» del 24 marzo 1860, il giorno successivo a quello in cui la Camera dei deputati aveva iniziato la discussione della relazione della XII Commissione sul progetto di legge governativo in questione.

[20] Così Moritz von Bardeleben, deputato della moderata «Fraktion Mathis» (cfr. *StenBerAH*, 30a seduta, 23 marzo 1860, p. 606), che in questa occasione si soffermò a lungo sulla «tendenziosità» dell'uso fatto negli anni '50, e in particolare nel 1855, del regolamento elettorale per la Seconda camera del 1849. Il governo allora in carica, ricordò il deputato, «compose i collegi elettorali in modo da, per esprimermi con un eufemismo, affermare la vera volontà del paese. Il che però, 'ins Deutsche übersetzt', voleva dire per affermare nel paese la volontà del signor ministro interessato [il ministro degli Interni]».

[21] Su tale modifica cfr. A. PLATE, *Handbuch*, pp. 96-105, in part. p. 97 dove si confrontano le due normative.

[22] Cfr. *StenBerAH*, 30a seduta, 23 marzo 1860, pp. 603-04 (Vincke), 606 (Bardeleben), 608 (Gneist), 608 (Berg), p. 609 (Lette).

noto professore berlinese, ordinario di diritto, Rudolf von Gneist[23] ad esempio, che già dalla precedente sessione del

[23] Del noto giurista nonché grande parlamentare prussiano Rudolf von Gneist (1816-1895), ci limitiamo qui, per ovvi motivi, a dare solo i riferimenti più importanti relativamente alla sua carriera accademica, alla sua figura intellettuale, nonché, da ultimo, alla sua carriera come uomo politico. Gneist studiò a Berlino dal 1833 al 1836 e si addottorò in *jure utroque* nel 1839, lo stesso anno in cui si abilitò come *Privatdozent*. Nel 1841 divenne assessore al *Kammergericht* di Berlino e dal 1847 cominciò a prestare servizio come *Hilfsrichter* non remunerato all'*Obertribunal* della stessa città. A quest'ultimo posto dovette però rinunciare con l'inizio del periodo della reazione nel 1849, dopo essersi battuto presso il governo prussiano per i diritti dell'Assemblea nazionale. Nelle sue lezioni ed esercitazioni Gneist toccò pressoché tutte le branche giuridiche, ed affrontò tutte le questioni più importanti per una riforma della giustizia. Nonostante avesse rifiutato le chiamate a cattedra pervenutegli dalle facoltà di Kiel e di Greifswald, e nonostante che all'interno della facoltà di diritto di Berlino fosse generalmente considerato il più degno avversario di Stahl, Gneist riuscirà ad essere chiamato come professore ordinario all'Università di Berlino solo nel 1858. Per ben cinque volte ricoprì la carica di decano all'interno della sua facoltà, divenendo nel 1872/73 magnifico Rettore sempre dell'Università di Berlino. In seguito divenne noto anche per la sua attività di consulente legale e, dal 1875 al 1895, di consigliere dell'appena istituito Tribunale amministrativo imperiale (*Oberverwaltungsgericht*). Dal 1845 al 1849 e poi ancora dal 1858 al 1875, Gneist fu eletto consigliere comunale di Berlino. Ricevette il primo mandato parlamentare alla Camera dei deputati prussiana dal collegio elettorale di Stettino nel 1859. Fino al 1861 fece parte della «Fraktion Vincke», per entrare poi, dal 1862, nel gruppo parlamentare del «Linkes Zentrum», cui aderì per tutta la durata del conflitto costituzionale. Nel 1866/67 fu dapprima membro del «Linkes Zentrum» per passare poi però al nuovo gruppo parlamentare dei nazionalliberali. Nel 1867 fu eletto membro della Costituente della Confederazione della Germania del Nord e dal 1871 al 1884 fu ininterrottamente membro del parlamento imperiale tedesco. In particolare sul notevole influsso che Gneist esercitò sulla vita politica e sulla legislazione del suo paese, cfr. H. HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung*, pp. 372-403 (con particolare riferimento alla sua dottrina dell'autogoverno); la voce di H. RIDDER in *HRG*, I; il breve ma esaustivo quadro biografico offerto da E. FORSTER in G. KLEINHEYER-J. SCHRÖDER, *Deutsche Juristen*, pp. 99-103; M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, II, in part. pp. 385-89; R. STINTZING-E. LANDSBERG, *Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft*, III 2, pp. 964-75; la voce biografica di I. HATSCHEK, in *ADB*, XLIX. Gneist svolse anche un importante ruolo di mediazione culturale negli ultimi decenni dell'Ottocento tra la Prussia ed il Giappone, quando quest'ultimo, al momento di darsi una nuova costituzione, e cioè quella del 1889, recepì molto della Costituzione prussiana del 1850, conosciuta appunto attraverso la mediazione di Rudolf von Gneist; a questo proposito cfr. K. LUIG, *Monarchia sociale*.

1859 aveva aderito alla «Fraktion Vincke», sostenne che sarebbe stato preferibile che i collegi elettorali fossero definiti in modo da coincidere esattamente con le circoscrizioni amministrative[24], e al suo argomento fece eco il deputato Berg[25], che avrebbe volentieri visto rispettato il principio dell'indivisibilità del *Kreis*, garantendo così la «continuità politica del paese» e permettendo la «confluenza degli interessi locali e statali»[26]. Alle critiche mosse in aula al progetto di legge rispose però immediatamente il relatore della Commissione e membro del gruppo Vincke, Wihelm Adolf Lette[27], dicendo, rivolto soprattutto a Gneist, che per poter

Per ulteriori informazioni bio- bibliografiche su Gneist, si rinvia alla voce di Erich ANGERMANN nella *NDB*, VI; F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 56; H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, in part. p. 62 (con foto); G. HIRTH (ed), *Preußischer Landtags-Almanach*, pp. 274-75.

[24] *StenBerAH*, 30a seduta, 23 marzo 1860, p. 608 (Gneist).

[25] Philipp von Berg (1815-1866), studiò a Bonn e Berlino, e nel 1843 si fece prete, recandosi da questo momento a fare il cappellano in diverse località della Renania, tra cui Jülich e Bonn. Nel 1849 Berg fu eletto all'Assemblea nazionale prussiana, dove si unì al gruppo del «Linkes Zentrum». Nel 1860 fu quindi nuovamente eletto, ma questa volta alla Camera dei deputati prussiana, per il collegio elettorale di Aachen (Aquisgrana). All'interno dell'AH non aderì tuttavia a nessun gruppo parlamentare preciso. Su di lui cfr. F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 12, e inoltre W. KOSCH, *Das Katholische Deutschland*, I, pp. 158-9.

[26] Cfr. *StenBerAH*, 30a seduta, 23 marzo 1860, p. 608 (Berg).

[27] Wilhelm Adolph Lette (1799-1868), parlamentare prussiano, fu membro della Prima camera prussiana nel 1851, e dal 1852 al 1855 della Seconda camera. Dal 1855 al 1868 fece di nuovo ininterrottamente parte della Camera dei deputati prussiana. Lette studiò diritto, scienze dello Stato, storia e filosofia a Heidelberg, Gottinga e Berlino, e nel 1841 entrò come uditore giudiziario al servizio dello Stato. Dai primi anni quaranta fu anche *Geheimer Oberregierungsrat* al ministero degli Interni, ma nel 1854 fu allontanato dal servizio pubblico per la sua attività politica. Nella Camera dei deputati prussiana durante gli anni '50 aderì al gruppo parlamentare della «Linke» e nella V legislatura alla «Fraktion Vincke». Nel 1868 espose le sue proposte su *Die Reorganisation der Staats- und der Selbstverwaltung in Preußen* sulle pagine dei «Preußische Jahrbücher». Su di lui, oltre alla relativa voce di I. REMME nella *NDB*, XIV, e di C. LEISEWITZ, in *ADB*, XVIII, cfr. anche H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, p. 90 e B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 243.

accettare il principio per cui ad ogni collegio elettorale doveva corrispondere una circoscrizione, «si [sarebbe dovuto poter] partire da una situazione in cui il numero dei deputati [era] congruente con quello delle circoscrizioni, mentre così non [era]»[28].

Al termine del vivace dibattito sviluppatosi in aula sul progetto di legge che dava attuazione alla promessa contenuta nell'art. 69 della Costituzione, lo stesso venne però accolto, pressoché immodificato, dalla Camera dei deputati, e salutato nell'insieme con favore dall'opinione pubblica e dalla stampa liberale. La «Nationalzeitung», per quanto di orientamento più radicale della componente liberale della Camera dei deputati, riconobbe alla legge, nell'annunciarne l'avvenuta pubblicazione sullo «Staatsanzeiger», un alto potenziale «innovativo» nello sforzo di «liberare le elezioni dall'influsso delle autorità amministrative». Certo, si precisava, la nuova legge non assicurava la piena libertà di voto (del resto impossibile in un paese in cui esso continuava ad essere pubblico), avendo essa definito solo i collegi per le elezioni dei deputati e non anche quelli per l'elezione dei grandi elettori. La popolazione delle campagne, nei paesi al di sotto dei 350 abitanti, sarebbe perciò rimasta come prima soggetta alle pressioni del *Landrat* cui spettava il diritto di formare i collegi per le elezioni primarie. E tuttavia, continuava l'articolista della «Nationalzeitung», essa avrebbe consentito una «più accurata e tempestiva preparazione delle elezioni»: i *Wahlmänner* avrebbero saputo in anticipo insieme a quali altri d'ora in poi avrebbero votato, e nel dare il proprio voto avrebbero potuto «sfruttare l'esperienza già fatta con un *Abgeordneter*», a differenza di quanto accadeva «quando i collegi cambiavano ogni tre anni e ci si trovava di fronte a raggruppamenti assolutamente imprevedibili»[29].

Tanto il codicillo alla legge sulla stampa quanto la nuova normativa sui collegi elettorali erano destinati ad infliggere

[28] Cfr. *StenBerAH*, 30a seduta, 23 marzo 1860, p. 609 (Lette).

[29] *Die Wahlbezirks-Ordnung*, in «NZ» del 28 luglio 1860.

certo un grave colpo allo strapotere delle autorità amministrative locali e di polizia, strapotere che peraltro finora non sembrava essere stato intaccato sensibilmente dal ricambio governativo operato dal principe reggente.

Come già era emerso in aula il 7 febbraio nel corso di un dibattito parlamentare, dibattito cui peraltro non mancò di dedicare ampio spazio la «Nationalzeitung» del giorno successivo[30], la nomina di un ministro liberale al vertice del dicastero degli Interni, ad esempio, sembrava non aver sin qui «influenzato in alcun modo l'atteggiamento dei funzionari».

La riluttanza o, forse, l'incapacità, del conte Schwerin di mostrarsi deciso ed energico nei confronti dei *Landräte* e degli *Oberpräsidenten* della vecchia amministrazione rimasti ai loro posti, cominciarono così a far insorgere qualche dubbio sulla coerenza politica del comportamento del ministro. «Chi pensa che quando un liberale diventa ministro si ha a che fare con un ministro liberale... dovrebbe aspettare prima di giudicare», si insinuava sulla «Nationalzeitung» dell'8 febbraio 1860[31].

L'ammonimento andava nella direzione di non sopravvalutare le potenzialità di riforma e di liberalizzazione politica della Nuova Era. A ben vedere, infatti, «i funzionari [erano] ancora in gran parte, e quelli di alto livello tutti, reazionari», nonostante che al vertice del ministero degli Interni ci fosse un liberale. Un ministro come Schwerin però, che arrivava a suggerire «estrema cautela ai funzionari liberali», invitandoli a «svolgere il loro ufficio secondo i vecchi criteri», e che diceva loro di adattarsi al funzionamento della macchina amministrativa preesistente, correva seriamente il rischio che gli sfuggissero di mano addirittura i livelli più bassi della gerarchia burocratica.

«I funzionari di livello più basso – si sosteneva sempre sulla 'Nationalzeitung' – non staranno certo a interrogarsi su che aria tira a

[30] Cfr. *Aus dem Hause der Abgeordneten*, in «NZ» dell'8 febbraio 1860.

[31] *Ibidem*.

Unter den Linden 74, quanto piuttosto sulle intenzioni dei loro immediati superiori nella provincia. Come dicono i russi: Cesare è alto e lontano, il signor *Oberpräsident* e il *Regierungspräsident* invece sono vicini e guardano verso il basso... Prima di decidere da che parte schierarsi, essi aspettano di vedere se il ministro riesce effettivamente ad imporsi, se sia lui o invece il superiore più vicino ad essere più forte. Se un ministro non riesce ad aver ragione dei vertici delle autorità provinciali, neanche quel funzionario che pure lo vorrebbe, oserà esporsi apertamente per lui. Il capo che siede a Berlino può tranquillamente andarsene come è venuto; in fin dei conti non rappresenta che 'una' delle tante persone della gerarchia; ogni prelato cerca i suoi amici nel collegio dei cardinali a meno che proprio non abbia il papa come cugino»[32].

Secondo quanto risultava anche alla «Nationalzeitung» di oltre un mese dopo, e più precisamente del giorno successivo ad un quanto mai acceso scambio di battute intercorso in aula tra alcuni deputati liberali e il ministro degli Interni sulla questione dei «reaktionäre Beamte», la proporzione numerica tra funzionari liberali e reazionari era rimasta del tutto invariata rispetto al periodo immediatamente successivo al 1848. «Con il ricambio governativo o dopo di esso – si diceva sulla 'Nationalzeitung' del 18 marzo 1860 – nel grande Sahara reazionario che si estende dal fiume Memel fino a Saarbrücken si sono create, delizia dei liberali, un paio di oasi». La capitale, Berlino, si diceva, era «tra le oasi dove le palme sono più numerose e le sorgenti d'acqua più ricche; ... oltre ad essa [però] – si sottolineava – ce ne sono solo altre due, piccole, Coblenza e Minden»[33].

La 'legge disciplinare' del 21 luglio 1852, come si è visto[34], consentiva alle autorità amministrative superiori di collocare provvisoriamente a riposo con aspettativa in qualsiasi istante, mediante un semplice provvedimento amministrativo, i funzionari rientranti nella categoria dei cosiddetti *politische Beamte*. Secondo quanto ha tenuto a sottolineare tem-

[32] Cfr. *Aus dem Hause der Abgeordneten*, in «NZ» dell'8 febbraio 1860.

[33] Cfr. *Aus dem Hause der Abgeordneten*, in «NZ» del 18 marzo 1860.

[34] Cfr. in merito sopra cap. II 1, pp. 188 e 200, nn. 61 e 95.

po fa Fritz Hartung, la sostanza di questa legge era originariamente contenuta *in nuce*, ancora prima che nell'ordinanza d'emergenza dell'11 luglio 1849 come si preferiva sostenere in campo liberale[35], nella circolare del 15 luglio 1848 inviata ai *Regierungspräsidenten* sotto il governo liberale Auerswald-Hansemann[36]. Già essa, in effetti, aveva autorizzato i vertici dell'amministrazione interna ad allontanare dal loro posto i funzionari resistenti al nuovo ordine e rimasti invece fedeli al vecchio.

Durante gli anni '50, in cui molti funzionari liberali erano stati allontanati dal servizio pubblico o indotti ad abbandonare spontaneamente i loro uffici, il liberalismo prussiano, da sempre paladino dell'«illimitata libertà dei funzionari»[37] e avverso in linea di principio al sistema francese (in cui ogni nuovo prefetto era autorizzato a licenziare i funzionari insediati dalla precedente amministrazione per sostituirli con altri di sua fiducia), sarebbe purtroppo caduto, secondo Hartung, sotto la scure di una legge, quella del 1852, che esso stesso aveva precedentemente, perlomeno in parte, contribuito a scrivere[38]. Per dirla in termini ancora più inquietanti, nel periodo postrivoluzionario la storia si sarebbe cioè

[35] Cfr. ad esempio *Zur Frage über das Disciplinarrecht der Minister gegen die Staatsbeamten*, in «PJ», XII, 1863, 3, pp. 272-83.

[36] Cfr. F. HARTUNG, *Zur Geschichte der preußischen Verwaltung*, pp. 705 e 709. Sulla *Cirkular-Verfügung* del ministro delle Finanze Hansemann e del ministro degli Interni Kühlwetter del 15 luglio 1848 *betreffend die Wirksamkeit der Beamten für das dermalige Regierungssystem*, cfr. inoltre B. STEINBACH, *Die politische Freiheit*, pp. 27-28.

[37] Come dice, non senza una certa ironia, F. HARTUNG, *Zur Geschichte der preußischen Verwaltung*, p. 708.

[38] Il piano esplicito del discorso complessivo di Hartung si muove tuttavia nel senso di dimostrare come proprio il ceto dei «funzionari politici», al di là del 'partito' di volta in volta al potere, abbia sempre rappresentato una capiente sacca di resistenza verso il potere costituito. Ciò è sottolineato da Hartung in aperta polemica con la storiografia liberale, secondo lui troppo facilmente incline a vedere i funzionari, e quelli 'politici' in particolare, come una massa amorfa e un abulico strumento nelle mani del re (cfr. F. HARTUNG, *Zur Geschichte der preußischen Verwaltung*, p. 705).

vendicata della ritrosia ripetutamente mostrata dai liberali giunti alle leve del potere ad abbracciare, senza esitazioni e inutili moralismi, la logica della *Parteiregierung* nell'assumere la guida dell'apparato amministrativo.

Perseverando 'diabolicamente' in questo atteggiamento, il governo liberale della Nuova Era, e particolarmente il ministro Schwerin, anziché riconoscere realisticamente che particolarmente la Prussia era uno Stato in cui l'autorità statale si era sempre fondata sull'«esercito stabile» dei funzionari oltre che su quello «permanente» dei soldati[39], avevano ingenuamente sperato di potersi limitare a chiedere ai funzionari una condotta solo obbediente anziché attivamente collaborativa. Con la prevedibile conseguenza che i funzionari dell'amministrazione interna e particolarmente i *Landräte*, in maggioranza ancora conservatori, si sentirono liberi di lavorare se non addirittura 'contro' il governo in carica, certo non nel senso di incrementarne il consenso e favorirne gli interessi[40].

L'enorme diversità della costellazione storica delle due esperienze di governo liberale, il 1848 rivoluzionario e gli anni della Nuova Era, non ci consente di porle senz'altro sullo stesso piano e di confrontarle, nel tentativo di pervenire ad enucleare i 'principi' da cui ipoteticamente si sarebbe lasciato guidare il liberalismo politico ogniqualvolta, durante l'Ottocento, si trovò in mano le leve di comando dell'apparato amministrativo-burocratico. Non solo, un'analisi circostanziata del dibattito sorto durante la Nuova Era sulla cosiddetta *Beamtenfrage*, ci consente di mettere in dubbio anche l'assunto per cui il 1848 ha rappresentato un rigido spartiacque tra un periodo, il *Vormärz*, in cui il liberalismo si sarebbe «sempre schierato a sostegno della tesi della neutra-

[39] L'efficace accostamento delle due espressioni tedesche «sitzendes Heer» e «stehendes Heer», oggi ricorrente nella letteratura, risale originariamente, secondo quanto segnalato da Fritz Hartung (cfr. *ibidem*, p. 704), a Karl Heinzen, *Die preußische Bureaukratie*, Darmstadt 1845, che ravvisò nella burocrazia il supporto essenziale dell'assolutismo.

[40] Cfr. B. STEINBACH, *Die politische Freiheit*, p. 45.

lità del corpo dei funzionari», e invece quello successivo, in cui esso si sarebbe piuttosto lasciato guidare da principi diametralmente opposti[41].

Anche dopo il 1848, e precisamente durante la Nuova Era, in campo liberale, come emerge anche dalle critiche mosse più o meno scopertamente dalla «Nationalzeitung» al ministro Schwerin, i punti di vista sulla necessità di praticare una politica 'di parte' piuttosto che una 'neutrale' nei confronti dell'apparato burocratico, erano tutt'altro che riconducibili *ad unum*. Ma non basta. Durante la Nuova Era il confronto e lo scontro tra le due posizioni spesso ignorò la vecchia linea di demarcazione che divideva la componente 'democratica' da quella cosiddetta 'costituzionale' del movimento liberale, per tagliare addirittura trasversalmente, come si vedrà qui di seguito, lo stesso fronte liberal-costituzionale, contribuendo non poco ad incrinare il compromesso tra i suoi esponenti assurti a posizioni di governo e quelli che invece avevano continuato ad occupare gli scomodi banchi del *Landtag*.

L'esperienza dell'«illimitato dispotismo amministrativo» degli anni dell'amministrazione di Westphalen aveva insegnato, secondo il giudice liberale Karl Twesten, che il 'primo' compito del governo della Nuova Era doveva essere quello di intervenire, energicamente, a «limitare i poteri dell'amministrazione». Mentre «altre cose: modifiche organiche, ordinamenti comunali e provinciali, richied[evano] tempo e necessita[va]no di minuziosa preparazione, perché le situazioni [erano] assai complicate e in esse non si [poteva] sperimentare molto», per questo compito, sosteneva convinto Twesten, ci si doveva invece porre «subito all'opera»[42]. E Twesten non era certo il solo a pensarla così.

Come Twesten, sempre nel 1859, la pensava anche Ludwig Karl Aegidi[43], professore di storia politicamente assai mode-

[41] Cfr. K.G.A. JESERICH, *Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes*, in part. il § 6: «Beamte und Politik», pp. 326-32, qui p. 328.

[42] K. TWESTEN, *Woran uns gelegen ist*, pp. 57-8.

[43] Ludwig Karl Aegidi (1825-1901), studiò a Königsberg e Berlino, col-

rato. Anche Aegidi, riflettendo sull'ordine di priorità da cui il nuovo governo liberale avrebbe dovuto lasciarsi guidare nella sua politica riformatrice, aveva infatti indicato nell'allontanamento dei «funzionari politici» fedeli al vecchio governo conservatore, il nodo da sciogliere prima di qualsiasi altro, «ancora prima di procedere all'emanazione di nuove leggi»[44].

La resistenza del ministro degli Interni a lasciarsi guidare dalla 'ragione di partito', che consigliava un'epurazione dell'apparato burocratico se non totale per lo meno dei funzionari superiori dell'amministrazione interna, soprattutto di quelli delle *Regierungen* e delle province nonché degli alti funzionari di polizia, non era necessariamente da interpretarsi come una sua presa di distanza dalla parte politica dei cui interessi e ideali si era fatto portatore sin dai tempi della Dieta unificata del 1847. E come tale, in genere, non veniva nemmeno esplicitamente interpretata; anche se nel corso di un dibattito parlamentare del 1860, dibattito in cui l'attuale ministro degli Interni aveva contestato l'obbligo del governo a rispondere a 'tutte' le petizioni presentate dai deputati in base all'articolo 81 della Costituzione[45], lo stesso suo ex compagno di gruppo parlamentare Georg von Vincke disse

laborò con G. Gervinus alla «Deutsche Zeitung», e nel 1848 si mise a capo del movimento degli studenti berlinesi. Segretario dei ministri Alfred e Rudolf von Auerswald, perse il suo posto con la nomina del governo Brandenburg-Manteuffel. Dal 1853 esercitò come libero docente a Gottinga, e dal 1857 al 1859 insegnò diritto ad Erlangen. Da questo periodo lavorò al servizio del governo prussiano e propagandò il «Nationalverein». Dal 1868 fu professore a Bonn e dal 1877 a Berlino. Nel 1867-68 fu eletto al *Norddeutscher Reichstag* per il gruppo dei conservatori-liberali e dal 1873 al 1893 alla Camera dei deputati prussiana. Su di lui cfr. F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 1, e la relativa voce biografica in W. KOSCH, *Biographisches Staatshandbuch*, p. 13.

[44] Cfr. L.K. AEGIDI, *Suum cuique*, Leipzig 1859, cit. in H. ROSENBERG, *Die nationalpolitische Publizistik*, I, p. 16.

[45] L'art. 81 recitava infatti: «Ogni Camera ha il diritto di inviare messaggi [*Adresse*] al monarca. A nessuno è permesso di far pervenire di persona alle Camere, o ad una di esse, una petizione [*Bittschrift*] o un messaggio. Ogni Camera può trasmettere ai ministri gli scritti ad essa pervenuti e pretendere da loro chiarimenti e notizie sui ricorsi che pervengono».

chiaramente di riscontrare su questo specifico punto un certo arretramento nelle posizioni del ministro rispetto agli anni '50, quando lo stesso era un deputato dell'opposizione[46].

L'atteggiamento del ministro degli Interni, che si era sin qui mostrato anche troppo conciliante con l'opposizione annidata tra gli *Oberpräsidenten*, i *Regierungspräsidenten* e *-direktoren*, i *Landräte*, oltre che, com'era prevedibile, tra gli alti funzionari di polizia, fu nuovamente sottoposto ad aspre critiche da parte di alcuni membri del gruppo Vincke anche nella sessione del 1861, e precisamente il 5 febbraio.

L'occasione per denunciare questa volta senza veli la prolungata e a questo punto colpevole arrendevolezza del ministro degli Interni nei confronti della pericolosa tendenza in atto dell'apparato amministrativo-burocratico di autonomizzarsi dal suo vertice, fu data dal dibattito svoltosi in aula sulla relazione dell'*Adreßkommission*, la commissione cioè incaricata di stilare il messaggio da far pervenire all'ormai ex principe reggente e ora, dal 2 gennaio 1861, re di Prussia a tutti gli effetti, Guglielmo I.

Per concordare il testo del messaggio da inviare al nuovo monarca di Prussia, l'*Adreßkommission* si era «stranamente» riunita a porte chiuse, escludendo dai suoi lavori tutti i deputati che non ne facevano ufficialmente parte[47].

Nel far letteralmente esplodere nel 1861 la questione dei

[46] Cfr. *StenBerAH*, 8a seduta, 6 febbraio 1860, p. 75 (Vincke): «... ricordo che in precedenti sessioni biasimammo il governo, e in particolare l'allora ministro degli Interni [Westphalen], per non aver dato risposta alle petizioni da noi trasmessegli per tre o addirittura quattro volte consecutive. L'attuale ministro degli Interni, allora presidente della Camera, convenne con noi sulla fondatezza delle nostre rimostranze... e ora non riesco a capire come si possa negare ciò. Se è vero che la Camera ha ricevuto, con il diritto di petizione garantito dalla Costituzione, la facoltà di trasmettere petizioni al governo, allora noi dobbiamo anche poter pretendere che tutto ciò produca un qualche risultato, e che noi, in quanto fattore autonomo di legislazione, non parliamo al vento quando ci rivolgiamo al tavolo governativo, ma ne riceviamo anche delle risposte».

[47] Così L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 187.

reaktionäre Beamte, un ruolo determinante svolse ancora una volta la stampa, soprattutto quotidiana. Gli interventi in aula tanto di Georg von Vincke quanto di Rudolf von Gneist sulla *Beamtenfrage* del 5 febbraio 1861[48] furono accolti integralmente nella prima pagina della «Nationalzeitung», non appena i resoconti stenografici dei dibattiti parlamentari furono messi a disposizione del pubblico[49]. Il lassismo del ministro degli Interni nei confronti dell'apparato burocratico ereditato dalla precedente amministrazione, diveniva ora finalmente l'oggetto, a circa un anno di distanza dai primi articoli della «Nationalzeitung» sulla spinosa e imbarazzante questione[50], di un pubblico dibattito parlamentare. La *Beamtenfrage* nel 1861, come già la questione della riforma militare nel 1860, venne a conoscenza di un pubblico più vasto quasi solo unicamente grazie all'informazione degli organi di stampa liberali; furono loro nel 1861, come già nel 1860, ad assumersi il compito, sia di rendere pubbliche le notizie trapelate dai lavori svoltisi in massima segretezza nell'*Adreßkommission*, sia di pubblicare quasi integralmente estratti delle relazioni delle commissioni parlamentari, oltreché, come si è detto, il testo degli interventi in aula dei deputati. A prescindere infatti dalla prassi instaurata da qualche deputato democratico, quale ad esempio Hoverbeck, di inviare ai suoi grandi elettori brevi rapporti periodici sul corso dei lavori parlamentari[51], la stampa quotidiana si con-

[48] Cfr. *StenBerAH*, 9a seduta, 5 febbraio 1861, pp. 78-85 (Vincke), 88-89 (Gneist).

[49] Cfr. *Die Vincke'sche Rede über die Beamtenfrage*, in «NZ» del 12 febbraio 1861, e *Rede des Abg. Gneist über die Beamtenfrage*, in «NZ» del 13 febbraio 1861.

[50] Cfr. gli articoli di fondo cit. sopra alle nn. 30 e 33.

[51] In merito cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 152. Le comunicazioni dei giornali e delle riviste sui lavori parlamentari, e in particolare di quelli che si svolgevano in commissione, cominciarono da questo periodo ad intensificarsi sempre più, arrivando gradualmente ad occupare intere pagine degli organi di stampa, soprattutto liberali. Il fenomeno, eccezionale rispetto alla tradizionale configurazione dei quotidiani dell'epoca, diverrà usuale soprattutto negli anni del conflitto costituzionale.

fermò ancora una volta quale pressoché unico strumento di collegamento e dialogo tra parlamento e opinione pubblica.

Ma torniamo ai due importantissimi discorsi parlamentari di Georg von Vincke e di Rudolf von Gneist. Il caso concreto da cui avevano preso lo spunto i due oratori era la condotta tutt'altro che irreprensibile dell'allora capo della polizia prussiana, il barone Konstantin von Zedlitz (-Neukirch), succeduto al famigerato Hinckeldey come capo del *Polizeipräsidium* di Berlino[52], e le azioni penalmente perseguibili di cui si erano resi colpevoli i suoi immediati sottoposti, il responsabile della sezione di polizia criminale Wilhelm Stieber[53], e il maggiore Karl Johann L. Patzke, responsabile della cosiddetta *Schutzmannschaft*, la polizia della città di Berlino[54].

[52] Su Karl Ludwig von Hinckeldey, presidente del *Polizeipräsidium* di Berlino durante gli anni della reazione fino al 1856, anno della sua morte, e sulla sua opera di riorganizzazione della polizia berlinese fino a farne diventare la centrale della polizia politica prussiana, cfr. J.R. GILLIS, *The Prussian Bureaucracy*, pp. 183-37; A. FUNK, *Polizei und Rechtsstaat*, in part. pp. 55-91; W. SIEMANN, *Deutschlands Ruhe*, pp. 340-71, in part. pp. 343-68. Per uno schema assai chiaro di come fu riorganizzato negli anni cinquanta sotto Hinckeldey il *Polizeipräsidium* di Berlino, cfr. A. FUNK, *Polizei und Rechtsstaat*, p. 72. Scopo della polizia politica era di impedire sin dall'inizio qualsiasi rinascita dello sconfitto movimento liberal-borghese soprattutto attraverso la repressione delle libertà civili di stampa, di riunione, e di associazione, cosa che fu realizzata attraverso la creazione di due nuovi uffici, il *Druckschriftenbüro* e il *Vereinsbüro*. Del piano di riorganizzazione di Hinckeldey del 'presidio di polizia' di Berlino faceva anche parte, naturalmente, un'enorme estensione dei poteri discrezionali del suo capo. A realizzare questo suo progetto Hinckeldey riuscì infine nell'agosto 1854, quando fu praticamente messo a capo della polizia politica di tutto il paese, essendo egli riuscito a cumulare la carica di capo della polizia di Berlino con quella di capo della Divisione di polizia del ministero degli Interni e di direttore generale di polizia (*Generalpolizeidirektor*) (cfr. *ibidem*, p. 69). A Hinckeldey, che morì in duello nel 1856, successe, come si è detto, Zedlitz, che ricoprì la carica di *Polizeipräsident* sino al 1862.

[53] Su Stieber (1818-1882) cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 170, n. 61 e W. SIEMANN, *Deutschlands Ruhe*, pp. 372 ss.

[54] La *Schutzmannschaft* era stata istituita per la prima volta nel luglio 1848, con l'evidente scopo di soppiantare la guardia civica (*Bürgerwehr*), che era stata organizzata a Berlino nei mesi precedenti per garantire il mantenimento dell'ordine pubblico senza ricorrere all'intervento militare (cfr. A. FUNK, *Polizei und Rechtsstaat*, pp. 62-63 ss.). Essa costituiva

Le illegalità da questi compiute erano ormai diventate di pubblico dominio, dopo che il procuratore generale (*Oberstaatsanwalt*) Schwarck aveva aperto un'inchiesta contro il direttore della sezione di polizia criminale Stieber[55], ma, soprattutto, dopo la pubblicazione nel 1860 delle prime due brossure sulle *Berliner Polizei-Silhouetten* ad opera del giornalista berlinese Wilhelm Eichhoff. In queste brossure Eichhoff aveva denunciato i misfatti passati e presenti della polizia politica prussiana, portando prove schiaccianti non solo contro il già scomparso Hinckeldey, ma anche e soprattutto contro i due più alti funzionari di Zedlitz, Stieber e Patzke[56].

Un primo acceso scambio di battute sugli scandali verificatisi negli ambienti della polizia prussiana, scandali di cui era tenuto a rispondere il ministro degli Interni, si era avuto già il 19 gennaio tra Georg von Vincke e per l'appunto il ministro liberale degli Interni, Schwerin, tuttavia nella 'riservatezza'

una delle due sezioni, l'altra era quella di polizia criminale, in cui era stata riorganizzata negli anni cinquanta la polizia esecutiva del *Polizeipräsidium* di Berlino.

[55] Il procuratore generale Schwarck, che già nel 1854 aveva invano tentato di portare in giudizio Hinckeldey, nel 1859 avviò un'inchiesta sui misfatti di singoli uomini del *Polizeipräsidium* di Berlino e in particolare di Stieber, uomo della passata amministrazione che fino ad allora aveva però goduto della protezione di Zedlitz. Su richiesta della pubblica accusa intanto, l'8 gennaio 1860 il tribunale cittadino di Berlino si vide costretto a sospendere Stieber dal servizio. Durante il processo contro di lui e contro il luogotenente di polizia Fichy iniziato il 20 novembre di fronte al *Kammergericht* di Berlino, vennero alla luce gli arbitrii commessi dagli alti funzionari di polizia durante il governo Manteuffel. Nonostante però che le accuse di Schwarck si fossero dimostrate fondate, il 24 novembre 1860 il *Kammergericht* assolse sia Stieber che Fichy, confermando la sentenza di primo grado. Come se non bastasse l'impunità assicurata agli alti funzionari di polizia, dopo la sentenza, e precisamente il 28 novembre 1860, il pubblico ministero Schwarck fu collocato in aspettativa per il modo in cui aveva condotto il processo (cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1860*, pp. 117 ss.; A. FUNK, *Polizei und Rechtsstaat*, pp. 96 ss.; W. SIEMANN, *Deutschlands Ruhe*, pp. 371 ss.).

[56] Su Eichhoff cfr. W. SIEMANN, *Deutschlands Ruhe*, pp. 19 ss.

dei lavori dell'*Adreßkommission*[57]. I misfatti amministrativi, le illegalità, la continuata e sistematica violazione dei diritti di libertà personali compiuti da Stieber nell'esercizio delle sue funzioni e la dubbia protezione assicuratagli dal capo della polizia Zedlitz, erano però ormai diventati cronaca quotidiana quando Georg von Vincke affrontò pubblicamente l'argomento alla Camera dei deputati il 5 febbraio 1861.

Il ministro degli Interni, nei confronti di Zedlitz, aveva già avviato un'inchiesta; ma la via da lui scelta per far chiarezza sull'operato di Zedlitz, un'inchiesta amministrativa e non giudiziaria come non mancò di biasimare la «Nationalzeitung» del 16 febbraio 1861[58], creò una situazione invero assai singolare se non addirittura grottesca: «Ciò che non si poteva evitare, è accaduto: il 'presidio di polizia' di Berlino ha dato informazioni su se stesso, l'un funzionario di polizia sull'altro, e il ministro promette ora, alle autorità municipali, di porre riparo alla situazione..., ma – sentenziava sconsolato l'articolista della 'Nationalzeitung' – in sostanza si schiera dalla parte della polizia...». Ad aggravare ulteriormente la sua posizione di fronte alla Camera e all'opinione pubblica, il ministro, in sede di commissione parlamentare, si era per giunta categoricamente rifiutato di fornire delucidazioni sugli esiti dell'inchiesta da lui avviata, come rivelò Georg von Vincke il 5 febbraio[59].

E così, mentre Zedlitz continuava a rimanere al suo posto, immediata era stata invece la sospensione dal servizio di Schwarck, pubblica accusa al processo contro Stieber. La

[57] In una lettera di Hoverbeck sulla seduta dell'*Adreßkommission* del 19 gennaio 1861 (cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 188), si dice che sia Georg von Vincke, sia Carlowitz, sia addirittura il deputato Mathis, avevano attaccato duramente Schwerin per la 'tolleranza' da lui mostrata nei confronti dei *reaktionäre Beamte* rimasti al loro posto nonostante il ricambio governativo, e in particolare per aver mantenuto Zedlitz come *Polizeipräsident*, nonostante tutto quello che nel frattempo era emerso a suo carico nel corso del processo contro Stieber.

[58] Cfr. *Zur Berliner Polizeiverwaltung*, in «NZ» del 16 febbraio 1861.

[59] Cfr. *StenBerAH*, 9a seduta, 5 febbraio 1861, p. 82 (Georg von Vincke).

sua violenta requisitoria contro quest'ultimo costò addirittura il posto al ministro della Giustizia Simons, cui successe il più liberale August von Bernuth, che rimase in carica fino al marzo 1862[60]. Stieber infatti, dopo essere stato prosciolto si vendicò di Simons, che aveva cercato di incriminarlo già negli anni cinquanta, rendendo pubblico del materiale per lui compromettente. Le dimissioni di Simons nel dicembre del 1860, che all'opinione pubblica apparvero come una vittoria della Nuova Era, ebbero, in realtà, secondo Funk, un significato marginale[61].

Che ancora una volta tra giustizia e amministrazione fosse stata la prima a soccombere e la seconda ad uscire indenne dallo scontro[62], era da addebitare senz'altro a quello che Gneist definì l'anacronistico «Alt-preußischer Beamten-Standpunkt» del ministro degli Interni. Quest'ultimo, non potendosi risolvere ad apportare delle modifiche nella composizione del personale amministrativo ereditato dal passato governo, minacciava, per assurdo, di far ricadere il paese sotto quella stessa «Partei-Organisation der Verwaltung» dai cui metodi egli diceva, e secondo Gneist non c'era da dubitare della sua buona fede, di voler prendere le distanze[63].

[60] Su Bernuth cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 288.

[61] Cfr. A. FUNK, *Polizei und Rechtsstaat*, p. 98. Stieber, assolto anche in un secondo processo nel 1861, fu però infine messo a disposizione. A richiamarlo in servizio sarà Bismarck, dopo la fine del conflitto costituzionale, come capo, di fatto, della polizia politica prussiana (cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 170).

[62] Cfr. *StenBerAH*, 9a seduta, 5 febbraio 1861, p. 83 (Vincke: «Si è proceduto con tutta la rigidità possibile contro tutti i funzionari della giustizia, mentre la polizia, ad eccezione di Stieber che poi è solo uno strumento subordinato, se l'è cavata con niente; il signor *Polizeipräsident* è rimasto con tutti gli onori a capo della polizia...»). Cfr. inoltre *Die Vincke'sche Rede über die Beamtenfrage*, in «NZ» del 14 febbraio 1861: «Vincke ha più volte rimarcato quanto sia strano che un governo che vuole porre la legge al di sopra dell'arbitrio, si mostri così rigido nei confronti della giustizia e così mite nei confronti della polizia della reazione».

[63] Cfr. *StenBerAH*, 9a seduta, 5 febbraio 1861, p. 89 (Gneist: «Il punto di vista del funzionario della vecchia Prussia era giusto in epoche prece-

La situazione per Gneist, che mostrava tra l'altro di condividere la tesi della «Nationalzeitung» per cui, in fin dei conti, in Prussia, non vi erano che due partiti che si contendevano il potere, «quello liberale e quello feudale»[64], era chiara e non lasciava alternative. Il ministro degli Interni, che continuava a sostenere fosse suo obbligo non mettere in dubbio il senso del dovere e la fedeltà all'ufficio dei suoi funzionari fino a prova contraria[65], non poteva, secondo Gneist, continuare a proteggere «tutti i suoi funzionari» fino a che non fosse stato indotto dalle loro azioni ad inoltrare formalmente delle inchieste o non avesse potuto esibire prove «più che certe» della loro colpevolezza[66]. Se si volevano effettivamente attuare e non solo «proclamare» i principi dell'«imparzialità» e della «giustizia» dell'amministrazione in sintonia con il nuovo corso, non si poteva, sempre secondo Gneist, continuare a chiudere gli occhi di fronte alla «corruzione» penetrata in profondità nel corpo dei funzionari al tempo del precedente sistema della *Partei-Regierung*[67]. I posti di quei funzionari che, per la natura del loro ufficio, erano chiamati ad essere non solo il «braccio» del ministro, ma anche, per il diritto che essi avevano di conferire immediatamente con lui, il suo «occhio», come aveva detto Vincke[68], dovevano essere occupati da elementi affidabili, al di sopra di ogni sospetto.

Il caso eclatante degli abusi e delle illegalità che l'ammini-

denti, ma ora, dopo l'intermezzo di una *Partei-Regierung* non lo è più; ... con la mera difensiva, il mero negare, il mero respingere ogni modifica del personale del passato... si va incontro a quel medesimo pericolo da cui si vuole fuggire..., si tornerà proprio a quella organizzazione di parte dell'amministrazione da cui veniamo»).

[64] Cfr. *Die Vincke'sche Rede über die Beamten-Frage*, in «NZ» del 14 febbraio 1861: «... tutte le altre correnti politiche, nel caso si arrivi al governo, confluirebbero all'interno di queste due grandi correnti principali».

[65] Così Schwerin in *StenBerAH*, 9a seduta, 5 febbraio 1861, p. 87.

[66] Cfr. *StenBerAH*, 9a seduta, 5 febbraio 1861, p. 89 (Gneist).

[67] *Ibidem*, p. 88 (Gneist).

[68] *StenBerAH*, 9a seduta, 5 febbraio 1861, p. 80 (Vincke).

strazione di polizia aveva continuato a perpetrare sotto Zedlitz, contro il quale, oltre che contro il maggiore Patzke, il 26 aprile 1861 il consiglio comunale della città di Berlino arriverà a chiedere l'intervento della Procura[69], costituiva in effetti, come alcuni liberali avevano ben intuito, solo la punta di un *iceberg*, il sintomo più appariscente di una ben più generale e profonda crisi politico-istituzionale che andava progressivamente minando alla base il patto politico su cui si basava il sistema di governo della Nuova Era.

La permanenza dei *reaktionäre Beamte* negli uffici più alti dell'amministrazione delle province, delle *Regierungen*, e secondo Gneist, soprattutto delle circoscrizioni[70], costituiva un elemento non solo di turbativa ma addirittura di ostacolo all'instaurazione di quell'«unità dell'amministrazione» che tanto per Gneist quanto per Vincke era la premessa indispensabile per qualsiasi azione di governo[71].

Considerata in questi termini e da questo punto di vista la

[69] Cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1861*, p. 38.

[70] Una differenza tra le posizioni di Georg von Vincke e quelle di Gneist, certo non particolarmente rilevante in questo contesto ma che merita tuttavia di essere segnalata, è chiaramente ravvisabile nella valutazione della figura del *Landrat*. Per Vincke infatti, i *Landräte* non rientravano tra le figure istituzionali nelle quali si «incarna[va] l'unità del sistema di governo» e avrebbero perciò dovuto essere esclusi dalla categoria dei funzionari che potevano essere posti in aspettativa secondo la legge del 1852, e cioè i funzionari politici; così ne avrebbe guadagnato «la loro benemerita attività all'interno della circoscrizione» (*StenBerAH*, 9a seduta, 5 febbraio 1861, p. 80, Vincke). Per Gneist invece «la vera radice del male sta[va] ... anzitutto nell'amministrazione delle circoscrizioni» (*ibidem*, p. 89, Gneist). Soprattutto all'esterno del gruppo Vincke assai numerosi erano i liberali che, come Gneist, nutrivano una radicata diffidenza nei confronti dell'origine cetual-feudale della figura del *Landrat*, figura che, anziché essere eletta, continuava ad essere nominata dal monarca (cfr. in questo senso ad esempio «NZ», 30 settembre e 2 ottobre 1861). Attraverso la legge del 24 maggio 1853, infatti, con cui era stata restaurata la *Kreisverfassung* precostituzionale, il *Landrat*, particolarmente nelle province orientali, doveva essere scelto tra i *Rittergutsbesitzer* (cfr. a questo proposito F. GELPKE, *Die geschichtliche Entwicklung*, in part. pp. 77-81).

[71] Cfr. *StenBerAH*, 9a seduta, 5 febbraio 1861, pp. 79 (Vincke) e 88 (Gneist).

questione dei *reaktionäre Beamte*, espressione che certo ripugnava al sentire di Schwerin e che alla fine non riaffiorò nel testo definitivo dell'*Adresse* per il monarca[72], assurgeva addirittura a questione giuspubblicistica di prim'ordine: l'allontamento dei funzionari reazionari dai loro posti appariva come condizione indispensabile affinché il ricambio governativo del 1858 potesse effettivamente tradursi in un nuovo sistema di governo, in un governo veramente e coerentemente costituzionale, a tutti i livelli e in tutti gli ambiti della sua attività. Ancora nel 1861 la realtà era invece purtroppo un'altra. Il debole coordinamento nei movimenti e spesso anche la scarsa coerenza di principi del 'nuovo' sistema di governo, si rivelava praticamente ormai a tutti i livelli: sia nella distanza politico-ideologica e di intenti che di fatto separava il capo del dicastero degli Interni e gli alti funzionari dell'amministrazione interna, che pure erano tenuti ad agire solo in contatto diretto e continuo con il ministro, sia nella più generale assenza di collegialità dell'azione governativa e nella tendenzialmente crescente autonomia politico-decisionale di alcuni ministeri, come quello della Guerra ad esempio, rispetto agli altri. Il passare del tempo infatti, di contro a quanto sperato dai liberali all'inizio della Nuova Era, non aveva lavorato nel senso di appianare le innegabili differenze politico-ideologiche presenti tra i vari ministri, ma nel senso di renderle ancora più acute e stridenti.

Questa duplice disomogeneità rendeva alquanto precario l'equilibrio del nuovo governo monarchico costituzionale, a tutto svantaggio soprattutto di quei parlamentari liberali che, sulla praticabilità del compromesso politico-costituzionale con questo governo, avevano scommesso la loro stessa esistenza politica. Se per la soluzione del primo livello di contraddizione i liberali facevano appello ad un'intensificazione della sorveglianza e ad una maggiore assunzione di responsabilità da parte del ministro, per la soluzione del

[72] Cfr. *Entwurf der an Seine Majestät den König zu richtenden Adresse*, allegato al *Bericht der Adreß-Kommission über die Anträge der Abgeordneten Freiherrn von Vincke (Hagen) und Mathis (Barnim)*, del 29 gennaio 1861, in *StenBerAH*, *Anlagen*, IV 1, 1861, *Aktenstück* n. 5, p. 7.

secondo livello di contraddizione, quella infraministeriale, le armi di pressione politica dei liberali erano ancora tutte da inventare.

Dall'opera di coordinamento e di amalgama dell'azione dei vari ministri che in via teorica avrebbe dovuto essere assicurata dall'istituto dello *Staatsministerium*, era ormai chiaro a tutti che non ci si poteva purtroppo aspettare molto. Visto che il ruolo e l'influenza politica del principe Hohenzollern-Sigmaringen e del suo ministro senza portafoglio, Auerswald, si erano rivelati pressoché inesistenti, ai liberali non restava altro che rivolgersi direttamente al monarca. A lui la Camera dei deputati chiese, con il suo *Adresse*, che fosse dato uno stimolo maggiore all'«attività della legislazione», sia «per completare lo sviluppo della nostra Costituzione», sia per realizzare «una più giusta delimitazione degli ambiti della giustizia e dell'amministrazione»[73]. Solo così infatti, aveva avvertito il liberale del gruppo Vincke Karl Saenger[74] nel suo discorso parlamentare del 5 febbraio 1861, si sarebbero potute realizzare quelle «conquiste morali» di cui l'attuale monarca aveva parlato all'inizio della sua reggenza provvisoria[75].

Al di là della generale e sostanziale convergenza dei membri liberali dell'*Adreßkommission* nel biasimare a parole la linea

[73] *Ibidem.*

[74] Karl von Saenger (1810-1866), *Rittergutsbesitzer* e parlamentare prussiano, già membro dell'Assemblea nazionale di Francoforte, dal 1852 al 1855 fu eletto alla Seconda camera prussiana dove aderì al gruppo parlamentare della «Linke». Per tutta la V legislatura rimase unito al gruppo Vincke, per poi trasmigrare nel 1862, quando esso si dissolse, nel gruppo Grabow. Su Saenger cfr. F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 157 e L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, II 1, p. 27, n. 19.

[75] *StenBerAH*, 9a seduta, 5 febbraio 1861, p. 74 (Saenger). Del proposito di fare «moralische Eroberungen» in Germania il principe reggente aveva parlato nella sua *Ansprache des Prinzregenten an das Staatsministerium vom 8. November 1858* (in E.R. HUBER, *Dokumente*, II, pp. 35-37, qui p. 37). Questo discorso, che conteneva il cosiddetto «programma di governo della Nuova Era», era stato scritto dal principe in persona (cfr. L. HAUPTS, *Die liberale Regierung*, p. 53); quello invece che il principe aveva rivolto alle Camere nella seduta di apertura delle stesse all'inizio del 1859, molto più indistinto e vago nell'enunciare i propositi monarchici di riforma, era stato redatto dallo *Staatsministerium* (cfr. *ibidem*).

politica del ministro degli Interni sulla *Beamtenfrage*, al momento di formulare precisamente il testo del messaggio da inviare al monarca non tutto il gruppo Vincke fu però d'accordo, come si è già anticipato sopra, sull'opportunità di fare espresso riferimento a quella questione. Ancora nel corso dei lavori della commissione, Georg von Vincke era riuscito a convincere Behrend[76], esponente di spicco della minoranza più radicale del suo gruppo, a ritirare un suo emendamento al testo dell'*Adresse* in cui si faceva esplicito riferimento ai «reaktionäre Beamte»[77]. Sull'ambiguo comportamento di Vincke in commissione, il neodeputato Krieger (Goldap)[78], anch'egli come Behrend della minoranza del

[76] Heinrich Theodor Behrend (1817-1893), parlamentare prussiano, originario di Danzica, si dedicò come il padre all'attività commerciale e come lui fu insignito del titolo di *Kommerzienrat*. Convinto sostenitore dei principi del liberismo economico, ricevette il primo mandato parlamentare alla Camera dei deputati prussiana dal collegio elettorale della sua città natale nel 1855, entrando a far parte fino al 1858 del gruppo parlamentare della «Linke». Nelle due sessioni successive aderì al gruppo Vincke, ma da questo si allontanò progressivamente nel 1861, fino ad entrare a far parte, al momento della sua fondazione nel giugno 1861, della «Fortschrittspartei», nelle cui file fu eletto dal 1861 al 1863. Nella VI (1862) e VII (1862-1863) legislatura fu anche eletto vicepresidente della Camera dei deputati. Sul suo impegno come economista liberale cfr. B. ADAM, *Der Liberalismus*, pp. 145-81, in part. pp. 158-65. Sulla sua attività politica all'interno della «Fraktion Vincke», dove condivise attivamente le ragioni della minoranza più radicale, nonché, in seguito, all'interno della «Fortschrittspartei», dove invece agì in sintonia con la sua componente più moderata, si rinvia alla testimonianza contemporanea di E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preußische Landtagsmänner*, pp. 83-99.

[77] La proposta di Behrend fu invece commentata assai favorevolmente dalla «NZ» del 7 febbraio 1861 (*Aus dem Abgeordnetenhause*), che deplorò vivamente che la stessa fosse stata infine ritirata.

[78] Ferdinand Leopold Krieger (Goldap) (1826-1885), avvocato di professione e parlamentare prussiano, fu eletto alla Camera dei deputati per la prima volta nel 1861 all'interno del collegio di Goldap, nel distretto governativo di Gumbinnen (provincia di Prussia), entrando quasi immediatamente a far parte della minoranza del gruppo Vincke guidata da Behrend. Fece parte della Camera dei deputati dal 1861 al 1867, sempre come membro della «Fortschrittspartei». Su Krieger, solitamente detto anche Goldap per distinguerlo dall'altro deputato Krieger (Richard) (che entrò alla Camera nel 1862, anch'egli eletto per la «Fortschrittspartei»), cfr. F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 99 e inoltre H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, p. 85.

gruppo Vincke, scrisse con malcelata ironia nei giorni successivi:

«Vincke da solo ha portato con convinzione in Commissione ben 17 emendamenti; con energia li ha difesi, e con altrettanta energia li ha quindi ritirati!! Questa sorte è toccata all'emendamento sulla questione dell'esercito e all'altro sui funzionari reazionari»[79].

Secondo voci che circoleranno alcuni giorni più tardi, quando l'aula aveva già votato il testo definitivo del messaggio da inviare al monarca, Behrend sarebbe stato indotto a ritirare il suo emendamento non tanto o non solo dal fatto di aver intravisto in alcune parole del ministro degli Interni il segno della disponibilità a mutare in futuro la propria politica nei confronti dei funzionari amministrativi fedeli al vecchio ordine[80], quanto soprattutto per effetto di un compromesso raggiunto tra la minoranza e la maggioranza del gruppo Vincke[81]. In base a tale accordo, se la prima avesse rinunciato ad inserire nell'*Adresse* riferimenti più espliciti ai «funzionari reazionari», riferimenti che, si riteneva, avrebbero inesorabilmente incrinato il rapporto di fiducia instaurato tra i deputati liberali e i liberali al governo, la seconda avrebbe sostenuto compatta due emendamenti cui la minoranza teneva particolarmente[82]. Nel primo di essi, un emendamento di Vincke, la Camera dei deputati manifestava la sua solidarietà nei confronti del consolidarsi dello Stato unitario italiano; nel secondo, che aveva come primo firmatario il deputato Stavenhagen, si auspicava che alla riforma della costituzione militare della Germania si accompagnasse la trasmissione della massima guida dell'esercito tedesco al monarca di Prussia, in sintonia con la politica del «Nationalverein» e andando senz'altro oltre il punto di vista, perlomeno quello ufficiale, del governo e dello stesso monarca sulla questione della riforma della Confederazione germanica[83].

[79] Cit. in L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 190.

[80] Cfr. *Aus dem Abgeordnetenhause*, in «NZ» del 7 febbraio 1861.

[81] Cfr. *Deutschland. Berlin, 9. Februar*, in «NZ» del 10 febbraio 1860.

[82] *Ibidem.*

[83] Cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, pp. 190-1, e M.

L'emendamento Stavenhagen, che incitava il governo ad assumere una posizione più decisa sulla riforma della Confederazione germanica, rompendo chiaramente con la logica del cosiddetto «nur nicht drängen» da cui si era lasciata guidare sin qui la maggioranza parlamentare capeggiata da Georg von Vincke sia in politica estera che in quella interna[84], fu però giudicato particolarmente pericoloso dal ministro degli Esteri. Egli fece sapere di considerare la questione su cui interveniva l'emendamento Stavenhagen come una «questione di gabinetto», una questione cioè in cui la rappresentanza popolare era invitata a non intromettersi[85]. La minaccia di dimissioni agitata da Schleinitz, qualora fosse stato accolto il coraggioso emendamento Stavenhagen, intimorì a tal punto la maggioranza moderata del gruppo Vincke, da indurlo a cedere. Al momento della votazione in aula, il 7 febbraio, l'emendamento Stavenhagen fu così lasciato cadere dalla maggioranza della «Fraktion Vincke».

Dopo questa grande delusione subita dalla minoranza, le frizioni presenti all'interno del più consistente gruppo parlamentare liberale sfociarono in contestazione aperta, provocando infine la prima spaccatura ufficiale del gruppo Vincke. Già il 9 febbraio 1861, solo qualche giorno dopo la votazione in aula dell'emendamento Stavenhagen, 12 depu-

PHILIPPSON, *Max von Forckenbeck*, p. 65. Il testo dell'emendamento di Stavenhagen recitava: «Ci sentiamo obbligati ad esprimere la convinzione che una ridefinizione dell'ordinamento militare potrà raggiungere completamente il suo scopo solo se la massima guida dell'esercito tedesco verrà posta nelle mani di Sua Maestà il Re». Oltre, nel testo, si affermava ancora: «il fatto che alla Prussia sia concesso di occupare al vertice della Confederazione quella posizione che gli spetta sia storicamente sia per la sua forza, è un'esigenza che trova la sua giustificazione nell'unità inscindibile degli interessi della Prussia e della Germania» (cit. da H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1861*, p. 31).

[84] La frequenza con cui quest'espressione venne usata, in campo liberale e non, per sintetizzare con una formula la 'cautela' che doveva guidare l'azione politica dei liberali verso il governo semiliberale della Nuova Era, è stata già documentata da S. BAHNE nel suo *Vor dem Konflikt*, p. 164, n. 41, e da L. HAUPTS, *Die liberale Regierung*, p. 63, n. 84.

[85] Cfr. la rubrica *Deutschland. Berlin, 9. Februar*, in «NZ» del 9 febbraio 1861.

tati, tra cui Behrend, Hoverbeck, Forckenbeck, Ancker, Haebler, Krieger, abbandonarono ufficialmente il gruppo Vincke[86], e andarono a fondare un altro gruppo parlamentare liberale, il cosiddetto «Verein Ancker & Genossen». Nello spazio di pochi mesi questo nuovo gruppo parlamentare, all'origine in verità assai poco nutrito, fu in grado di attirare a sé sempre nuovi adepti; esso costituì il nucleo originario di quello che può essere considerato come il primo partito politico tedesco in assoluto, non solo prussiano dunque, e cioè la «Deutsche Fortschrittspartei» (DFP).

La componente minoritaria, «più risoluta», del gruppo Vincke, già dalla fine del 1860 aveva cominciato a ritrovarsi fuori delle aule parlamentari e a riflettere su come la maggioranza parlamentare, al di là della scelta di portare avanti una linea di solidarietà e fiducia nei confronti del governo in carica, mancasse in realtà di un programma politico vero e proprio. Convenendo sulla necessità che l'azione politica del gruppo acquistasse maggiore coerenza e dimensione prospettica attraverso l'adozione di un preciso programma politico[87], i dissidenti del gruppo Vincke, dopo la rottura del compromesso raggiunto sull'emendamento Stavenhagen, presero l'iniziativa di sottoporre una loro bozza di programma ai massimi dirigenti della «Fraktion Vincke». La proposta dei dissidenti del gruppo Vincke non fu però presa in seria considerazione particolarmente da Georg von Vincke; questi la rigettò sdegnosamente, con la motivazione che di un tale programma il gruppo nel suo complesso non sentiva alcun bisogno[88]. Quella bozza di programma, attorno a cui il 2 marzo 1861 si costituì ufficialmente il piccolo gruppo parlamentare «Ancker & Genossen»[89], coinciderà quasi letteralmente

[86] Cfr. la rubrica *Deutschland. Berlin, 9. Februar*, in «NZ» del 10 febbraio 1861.

[87] Cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, pp. 183 ss.

[88] Cfr. in merito *ibidem* e inoltre M. PHILIPPSON, *Max von Forckenbeck*, p. 61.

[89] Così detto, secondo l'uso parlamentare, dal nome del primo dei sottoscrittori, in ordine alfabetico, del suo programma (cfr. M. PHILIPPSON, *Max von Forckenbeck*, p. 66).

con quello formalmente adottato nel giugno 1861 dalla nuova formazione partitica liberale della «Fortschrittspartei» al momento della sua fondazione[90]. Con questo programma la «Fortschrittspartei» si presenterà per la prima volta alle elezioni, le elezioni di fine legislatura del dicembre del 1861, tra l'altro le ultime prima dell'insorgere del conflitto costituzionale.

Secondo alcune ricostruzioni storiche recenti, il primo vero ostacolo su cui si infranse il patto di coalizione tra i liberali «più risoluti» e gli *Altliberalen*, come furono detti sempre

[90] La bibliografia sulla «Deutsche Fortschrittspartei», formazione partitica che, nata nel 1861 dalla crisi del gruppo Vincke, cesserà di esistere solo nel 1884, è molto vasta e non può certo essere questa la sede più adatta per un suo esame critico ed esaustivo. Autore di una storia per così dire ufficiale del partito, che illumina peraltro molto bene le sue origini, fu L. PARISIUS (cfr. *Deutschlands politische Parteien*, in part. pp. 40-73, e cioè i due capitoli su «Die Neue Ära und die Entstehung der deutschen Fortschrittspartei» e «Die deutsche Fortschrittspartei von 1861 bis 1866»). Sulle origini della «Fortschrittspartei» cfr. anche H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, in part. 15 ss.; A. BIEFANG, *Politisches Bürgertum*, pp. 191 ss.; M. GUGEL, *Industrieller Aufstieg*, pp. 53 ss.; G. FESSER, *Linksliberalismus*. Per un primo orientamento sulla composizione socio-economica della sua base e soprattutto del suo gruppo dirigente ancora validissimi sono H. WINKLER, *Preußischer Liberalismus* e G. EISFELD, *Die Entstehung der liberalen Parteien*. Per una sintesi rapida ma non superficiale, anche se troppo orientata ideologicamente, delle direttive ideologiche e politico-programmatiche di questo partito cfr. G. SEEBER, *Deutsche Fortschrittspartei (DFP)*. Quest'ultimo saggio ha il merito di aver prestato particolare attenzione al dato della longevità del primo programma politico della DFP: elaborato nel 1861 sarà mantenuto inalterato fino al 1878, e cioè fino all'ascesa di Eugen Richter alla direzione del partito dopo la morte di Hoverbeck. Il dato è importante: esso è infatti un indice della sostanziale continuità ideologico-strategica del partito nei circa 23, politicamente assai tumultuosi, anni della sua esistenza. Per un'indagine approfondita della dimensione organizzativa della DFP come partito in cui cercarono conciliazione il più antico modulo organizzativo del 'partito di notabili', fondato sull'attività e l'impegno personale dei suoi membri più eminenti, e invece quello più moderno del 'partito di massa', che esigeva di stabilire un contatto più immediato e un rapporto più continuo con la base elettorale, cfr. l'ancora insuperato T. NIPPERDEY, *Die Organisation der deutschen Parteien* (1961). Nuove ed originali acquisizioni sull'organizzazione infra- ed extraparlamentare della DFP si attendono in particolare dall'annunciato lavoro sugli anni del conflitto costituzionale di Günther Grünthal.

più di frequente coloro che erano rimasti nella «Fraktion Vincke» dopo la fondazione della «Fortschrittspartei» nel 1861[91], fu il contrasto insorto sul terreno della «questione tedesca», e cioè della politica estera, quale emerso con chiarezza al momento della votazione in aula dell'emendamento Stavenhagen[92]. In realtà, il terreno su cui aveva avuto origine ed era giunta a maturazione la convinzione della minoranza del gruppo Vincke della sterilità del compromesso politico suggellato nel 1858 con il nuovo governo, fu soprattutto quello della politica costituzionale interna. Fu infatti lo sconsolante scenario presentatosi tanto in commissione quanto in aula nel gennaio e soprattutto nel febbraio del 1861 durante il dibattito sui *reaktionäre Beamte*, a segnare un momento di non ritorno nell'esperienza politica finora ascendente della Nuova Era. Nel corso di quel dibattito infatti, soprattutto nelle menti dei dissidenti del gruppo Vincke, affiorò in modo quanto mai irresistibile il dubbio che fino ad allora alla base della politica del governo fosse stata non la laboriosa e costante ricerca del compromesso con le forze sinceramente liberali del paese, ma invece la sterile coabitazione a livello governativo e parlamentare di liberali e conservatori, un semplice *Kondominium* che poco o nulla prometteva e si riprometteva per l'*Ausbau der Verfassung* e

[91] Sulla frequenza sempre crescente con cui dopo la fondazione della «Fortschrittspartei» il termine si sostituì nel linguaggio corrente a quello più risalente di *Konstitutionellen*, cfr. G. FESSER, *Altliberale (Al)*, p. 64, n. 1, e S. BAHNE, *Vor dem Konflikt*, p. 166. L'uso del termine di *Altliberalen* (vecchi liberali) era particolarmente preferito, come si può ben immaginare, dai progressisti; dal 1861 essi contestarono sempre più spesso, per ovvi motivi, che i vecchi liberali rimasti nella *Fraktion* madre potessero ancora legittimamente rivendicare a sé, come loro appannaggio esclusivo, l'appellativo di 'costituzionali'.

[92] Cfr. in questo senso A. BIEFANG, *Politisches Bürgertum*, pp. 191 ss. e in part. p. 192, e inoltre anche H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*. In quest'ultimo lavoro, nel ripercorrere la storia delle origini della DFP non si fa alcun cenno al dibattito sui «*reaktionäre Beamte*» e al ritiro dell'emendamento Behrend che voleva attirare l'attenzione del monarca sulla questione; la scissione della «Fraktion Vincke» risulta così risalire esclusivamente ad un dissidio sorto al suo interno sull'emendamento Stavenhagen, cioè sul terreno della questione tedesca (cfr. p. 18).

la soluzione delle concrete questioni politico-costituzionali da lungo tempo pendenti[93]. Dopo il dibattito parlamentare sulla *Beamtenfrage* la dinamica di svolgimento della sessione parlamentare del 1861, per quanto riguarda i rapporti tra la maggioranza e la minoranza del gruppo Vincke, fu scandita da tante prese di distanza della seconda dalla prima, quanti erano stati gli sforzi di avvicinamento compiuti durante le prime due sessioni della legislatura.

La delusione per l'operato del ministro degli Interni, che tra l'altro nel 1861 non ripresentò alla Camera il progetto di riforma della costituzione dei *Kreise* che l'anno precedente non aveva fatto in tempo ad essere discusso in aula, era comprensibilmente grande. Ad essa si era poi andata gradualmente sommando quella per il fallimento dell'opera di mediazione tentata dall'altro ministro liberale, Patow, il quale invano aveva chiesto al monarca e al ministro della Guerra che fossero ridotte le spese straordinarie previste per la riorganizzazione dell'esercito[94].

Lo stesso Patow, per di più, sembrava aver fatto ormai definitivamente suo il punto di vista di Roon e del monarca, che sin dall'anno precedente avevano mostrato di preferire che l'aspetto finanziario della riforma militare fosse trattato separatamente da quello più propriamente politico-militare. Infatti, nonostante che nel 1861 il ministro della Guerra non avesse nessuna intenzione di sottoporre nuovamente alla Camera quel piano di riorganizzazione dell'esercito che l'anno precedente era stato tanto duramente criticato nella Com-

[93] L'interessante evolversi dei rapporti all'interno della triade omogenea caratteristica della configurazione politica della Nuova Era, parlamento – governo – liberali, è al centro del saggio di S. BAHNE, *Vor dem Konflikt*. A ragione Bahne vede nel progressivo distanziarsi dell'intero gruppo parlamentare maggioritario, la «Fraktion Vincke», dai ministri liberali, la conseguenza e l'espressione dell'intima adesione di quest'ultima all'ingannevole *fiction*, caratteristica del modello costituzionale inglese, di un governo costituzionale nettamente distinto dal monarca (p. 179). L'esito fallimentare del compromesso politico tra «borghesia» e «Junkertum» su cui avrebbe poggiato la Nuova Era, è sottolineato con forza da K.H. BÖRNER, *Die Krise*.

[94] S. BAHNE, *Vor dem Konflikt*, p. 182.

missione militare, nella speranza, evidentemente, di portare a termine l'attuazione della riforma prima che la Camera si pronunciasse sulla sua opportunità e ne mettesse in discussione la legalità, anche nel 1861 Patow aveva avuto l'"ardire' di chiedere alla Camera nuovi fondi per il finanziamento della riforma. Il 21 gennaio 1861, unitamente al progetto di legge di bilancio per l'anno in corso, Patow aveva così presentato alla Camera anche una richiesta di fondi straordinari per un ammontare di 9,5 milioni di talleri, allo scopo di mantenere in vita, si affermava nel testo del progetto di legge, le misure di riorganizzazione dell'esercito precedentemente adottate[95].

In perfetta sintonia con la strategia del ministro della Guerra, i progetti di legge finanziari di Patow lasciavano apparire la riorganizzazione dell'esercito come una questione meramente di bilancio. Alle obiezioni sollevate dal deputato Georg von Vincke, oltre che dal deputato cattolico del Centro Peter Reichensperger (Geldern)[96], secondo cui le maggiorazioni di spesa previste per la riorganizzazione dell'esercito avrebbero dovuto essere sottoposte non all'esame della Commissione bilancio ma ad una Commissione costituita *ad hoc* come era già avvenuto l'anno precedente[97], Patow replicò, non senza tradire una certa fretta di accantonare il problema, che «la questione dell'organizzazione dell'esercito rientra[va] ora nell'ambito delle competenze della Commissione bilancio».

[95] Nel presentare il progetto di legge *betreffend die Feststellung des Staatshaushalts-Etats pro 1861*, e quello *betreffend die Forterhebung eines Zuschlages zur klassifizierten Einkommensteuer, zur Klassensteuer und zur Mahl- und Schlachtsteuer*, il ministro delle Finanze spiegò che quasi tutto l'importo in cui consisteva l'eccedenza della previsione di spesa rispetto al bilancio dell'anno precedente, importo pari a oltre 9,5 milioni di talleri, era destinato a coprire le spese causate dalle nuove istituzioni militari (cfr. *StenBerAH*, 5a seduta, 21 gennaio 1861, p. 25 [Patow]).

[96] Che di Peter si tratti, e non di suo fratello August, si deduce dalla specificazione «(Geldern)» apposta accanto al suo nome, e che rinvia al collegio elettorale da cui il deputato aveva ricevuto il mandato. Su Peter Reichensperger cfr. il breve profilo biografico datone sotto, al cap. III 2, p. 516, n. 186.

[97] Cfr. *StenBerAH*, 5a seduta, 21 gennaio 1861, p. 27.

«Io non riesco proprio a capire perché – disse in questa occasione il ministro – mentre alcuni anni fa una riorganizzazione e un rafforzamento dei quadri dell'artiglieria sono stati pacificamente trattati come una questione di bilancio, la stessa cosa non possa invece avvenire per un aumento dei quadri della fanteria. In altri tempi la questione del ristabilimento della ferma triennale di leva è stata trattata come una mera questione di bilancio, e a ciò non è stata opposta alcuna obiezione»[98].

Nel bilancio militare per il 1861, i fondi necessari per mantenere in vita la riorganizzazione dell'esercito, erano stati addirittura fatti rientrare dal governo per la maggior parte tra i capitoli di spesa del bilancio ordinario, anziché di quello straordinario come era stato fatto l'anno precedente. Secondo il progetto di bilancio per il 1861, dei 9 milioni e 591.000 talleri che servivano in più rispetto all'anno precedente, solo 1 milione e 300.000 circa avrebbero dovuto essere concessi come straordinario di bilancio, mentre i restanti 8 milioni e 300.000 talleri circa erano stati invece inseriti nel preventivo di spesa dell'ordinario di bilancio[99].

La concezione del diritto di bilancio parlamentare che in questo modo il ministro delle Finanze mostrava di abbracciare, un diritto di bilancio spogliato della sua qualità di arma di pressione politica e ridotto invece a mera macchina procacciatrice di mezzi finanziari per l'attuazione di decisioni politiche prese fuori dal parlamento, fece immancabilmente capolino anche nella proposta di riforma del fondamentale articolo 99 della Costituzione avanzata dallo stesso ministro nel marzo 1861.

Il 23 marzo 1861 il ministro delle Finanze, con la motivazione di voler con ciò ovviare al ritardo con cui immancabilmente veniva varata la legge di bilancio, e che egli stesso ed il suo vecchio compagno di partito Vincke avevano ripetutamente biasimato già nella Seconda camera degli anni cinquanta, presentò l'*Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Ergänzung des Artikels 99 der Verfassungs-Urkunde von 31.*

[98] *StenBerAH*, 5a seduta, 21 gennaio 1861, p. 27.

[99] Cfr. *StenBerAH*, 5a seduta, 21 gennaio 1861, p. 25 (Patow).

Januar 1850, consistente di un solo articolo[100]. Questo «Progetto di legge di completamento dell'art. 99 della Costituzione» prendeva le mosse dal riconoscimento, in linea di principio, della necessità per il governo di «continuare a governare, fino a che non fosse stata varata la legge di bilancio, sulla base del bilancio pubblicato l'anno precedente»[101]. Con esso, spiegò il ministro, si era inteso fissare per legge che mentre le spese 'straordinarie' accolte nel bilancio dello Stato non potevano assolutamente essere effettuate prima che il bilancio fosse stato approvato dalle Camere, gli importi di spesa del bilancio ordinario che erano presenti anche nel bilancio dell'anno precedente, e che perciò già una volta avevano ricevuto l'approvazione della Dieta, potevano essere spesi, nonostante che non fosse stata ancora emanata la nuova legge di bilancio, ma solo per sei mesi dal decadimento dell'ultima legge di bilancio valida[102]. «Al governo non è riuscito di trovare altra soluzione – ammise candidamente il ministro liberale delle Finanze, che già il 17 febbraio del 1859 aveva sorpreso con la sua giustificazione dello *Staatsministerialbeschluß* del 16 dicembre 1850[103] – se non quella di conservare per il momento la prassi di fatto sempre seguita finora, dandole però una sanzione legale».

Contro il progetto di legge di Patow di integrazione dell'art. 99 della Costituzione, furono sollevate però molte perplessità all'interno della Commissione bilancio. Nella relazione del 3 luglio 1861, emessa cioè quando la sessione era ormai conclusa, si chiese all'aula di non accogliere il progetto di legge di Patow; con esso non solo non si sarebbe risolto alcun problema, ma anzi si sarebbero cronicizzati altri e se ne sarebbero creati addirittura di nuovi[104].

100 Cfr. *StenBerAH*, 29a seduta, 23 marzo 1861, p. 582 (Patow).

101 *Ibidem*.

102 *Ibidem*.

103 Cfr. sopra al cap. II 3, pp. 255-56.

104 La storia di questo progetto di legge è riassunta in *Bericht der XVI. Kommission zur Vorberathung des Gesetz-Entwurfs, betreffend die Ergänzung des Art. 99 der Verfassungs-Urkunde vom 31. Januar 1850*, del 9

L'irrequietezza e la preoccupazione dei deputati liberali costituitisi nel gruppo parlamentare «Verein Ancker & Genossen» (detti anche da Vincke, in tono paternalistico e allo stesso tempo ironico, «Junglitthauen», in quanto molti di essi provenivano dalla Lituania, allora nella Prussia orientale[105]), erano andate progressivamente crescendo nel corso del 1861. L'esiguità dei risultati finora conseguiti sul terreno dell'*Ausbau der Verfassung* e lo scarso uso del diritto di iniziativa legislativa sinora fatto dal gruppo Vincke, che troppo spesso aveva preferito ripiegare, in funzione di surroga, sull'esercizio del diritto di petizione, avevano prodotto in loro un'insoddisfazione e una smania di passare finalmente all'azione ormai difficili da contenere. Che lo stesso ricorso, tanto laborioso quanto ormai inefficace, al diritto di petizione come arma di pressione politica, fosse già stato denunciato dal ministro degli Interni come «un'intrusione nella sfera dell'esecutivo»[106], fu interpretato da molti deputati, e non già solo dai liberali più radicali, come una provocazione ed una sfida.

Sintomatico di come molti deputati non intendessero sopportare oltre di essere stati parcheggiati in parlamento in attesa che i ministri liberali si decidessero ad assumere l'iniziativa legislativa per le riforme necessarie, fu ad esempio la fermissima replica del deputato Philipp von Berg alla provocatoria interpretazione del diritto di petizione data da Schwerin. Già nel 1860 Berg si era visto costretto a rammentare al ministro che «le petizioni non [avevano] per oggetto

gennaio 1864, relatore Gneist, in *StenBerAH*, *Anlagen*, IV 2, 1864, pp. 478-89, qui p. 482.

105 Cfr. B.-M. ROSENBERG, *Die ostpreußische Vertretung*, p. 106.

106 Il 6 febbraio 1860, nel corso di un diverbio verificatosi in aula tra alcuni deputati liberali del gruppo Vincke e il ministro degli Interni sulla natura e sui limiti del diritto di petizione dei deputati, l'esponente governativo era giunto a sostenere, di fronte all'incalzare degli interventi dei deputati, che la rivendicazione da parte della Camera del suo diritto-dovere di controllare se e in che misura fosse stato posto riparo a problemi segnalati al governo attraverso lo strumento della petizione, equivaleva di fatto «ad un'intrusione nella sfera dell'esecutivo» (cfr. *StenBerAH*, 8a seduta, 6 febbraio 1860, pp. 73-74 (Schwerin).

'solo' rimostranze nei confronti del governo», e che era stata la moderazione della Camera stessa ad averle fatto spesso preferire di segnalare al governo «le lacune presenti nella legislazione attraverso il diritto di petizione». Questo comportamento della Camera, «che [era] stato considerato in tutto il paese come una prova della forza e della popolarità dell'attuale governo», avrebbe però anche potuto, ammonì Berg, in determinate condizioni, essere rimesso in discussione. Qualora le petizioni con cui ci si era rivolti al governo pregandolo di prendere l'iniziativa per colmare le lacune presenti nella legislazione «non avessero puntualmente dato alcun esito», disse Berg a Schwerin, «la Camera si sarebbe trovata nella necessità e nel dovere di prendere essa stessa l'iniziativa»[107].

La fisionomia politica del nuovo piccolo gruppo parlamentare liberale costituitosi ai primi di marzo del 1861 a sinistra del sempre più moderato gruppo Vincke, si era già chiaramente delineata quando esso decise di passare finalmente all'azione. Esprimendo apertamente la sua opposizione al pacchetto di progetti di legge governativi miranti a riformare l'imposta fondiaria e a introdurre la nuova imposta sui fabbricati, riproposto alla Camera anche nella sessione del 1861, il gruppo parlamentare «Ancker & Genossen», o dei cosiddetti «Junglitthauen», prese per la prima volta le distanze, anche ufficialmente, dalla linea politica del gruppo Vincke.

Ad assumersi il compito di riassumere all'aula e al governo le motivazioni che spingevano i liberali «più risoluti» ad esprimere un voto complessivamente negativo sul suddetto pacchetto governativo di progetti di legge, fu l'ex capo dei democratici all'Assemblea nazionale prussiana del 1848, Waldeck. Rientrato a far parte della Camera dei deputati solo da breve tempo in seguito ad un'elezione suppletiva (*Nachwahl*), Waldeck si era infatti alla fine risolto, dopo qualche esitazione, ad unirsi ai dissidenti del gruppo Vincke,

[107] *StenBerAH*, 8a seduta, 6 febbraio 1860, p. 76 (Berg).

andando ad ingrossare le fila dei liberali che si opponevano ad esso per così dire 'da sinistra'.

Waldeck aprì il suo intervento alla Camera deplorando anzitutto che il governo avesse proposto come un «tutto inscindibile» progetti di legge nei confronti dei quali risultava difficile adottare un atteggiamento uniforme, e riproponendo all'attenzione della Camera le motivazioni che già l'anno precedente avevano indotto l'opposizione liberale a criticare uno in particolare dei progetti di legge governativi, e cioè quello di introduzione della nuova imposta sui fabbricati[108].

Oltre che su alcuni aspetti del progetto di legge di introduzione della nuova imposta sui fabbricati però, la critica di Waldeck si appuntò anche sia sui criteri seguiti dal governo nel fissare i diversi contingenti d'imposta fondiaria che avrebbero dovuto essere prelevati da ogni provincia, sia sulla scelta delle fonti cognitive su cui il governo si era basato nell'effettuare le sue valutazioni, non essendo stato ancora approntato all'epoca un regolare catasto. Waldeck riteneva infatti che il governo non avrebbe dovuto por mano ad alcuna riforma dell'imposta fondiaria prima che fosse realizzato un catasto generale, nonché prima che fosse attuata la riforma degli ordinamenti comunali e circoscrizionali delle province orientali. Proprio il fatto che il governo avesse invece varato la riforma dell'imposta fondiaria senza aver prima adempiuto a queste due importantissime operazioni preliminari, era stato determinante nel pregiudicare e limitare pesantemente, secondo il deputato liberal-democratico, l'impatto innovativo e progressista della riforma[109].

Oltre a ciò vi era però anche un altro aspetto della riforma governativa che inquietava particolarmente il deputato democratico, un aspetto relativo alla modalità e ai tempi in cui la stessa veniva varata. Il nuovo sistema di imposizione sui terreni e sui fabbricati, per come era stato progettato sin dall'inizio, non avrebbe dovuto entrare in vigore completa-

[108] Cfr. sopra p. 283.

[109] Cfr. *StenBerAH*, 21a seduta, 6 marzo 1861, p. 360 (Waldeck).

mente e funzionare a regime da subito, ma sarebbe stato introdotto solo gradualmente. Secondo quanto stabilito nei progetti di legge governativi, l'introduzione del nuovo sistema impositivo si sarebbe conclusa infatti solo nel 1865; in questo modo si sarebbe consentito all'amministrazione dello Stato di avere il tempo necessario per adeguarsi alla nuova normativa, e il governo, dal canto suo, avrebbe potuto iniziare già da subito a riscuotere, perlomeno in parte, i nuovi proventi maggiorati delle due imposte. Insomma, solo nel 1865 la nuova *Grundsteuer* e la *Gebäudesteuer* sarebbero state calcolate e prelevate nel rispetto di tutte le nuove disposizioni di legge messe a punto nel 1861.

Ora però, proprio i tempi lunghi e scaglionati con cui sarebbe dovuta avvenire la transizione dal vecchio al nuovo sistema di imposizione sui terreni e sui fabbricati, era, secondo Waldeck, «in contrasto con i principi costituzionali». A suo avviso infatti, tenendo in sospeso sino al 1865 la completa e totale introduzione della riforma, si vincolavano le future Camere a difendere una decisione che non erano state chiamate a prendere e che invece altri avevano preso per loro, pregiudicandone così pesantemente la libertà d'azione[110].

Questa eccezione di incostituzionalità sollevata da Waldeck, insieme certo a numerose altre motivazioni politiche, fu determinante nell'indurre il gruppo dei dissidenti del gruppo Vincke ad assumere, al momento di pronunciarsi definitivamente sui progetti governativi, una propria autonoma condotta di voto rispetto agli altri liberali, e a votare quindi compatti contro gli stessi. Come ebbe modo di spiegare Hoverbeck in una lettera al suo amico Mahraun del 15 marzo 1861, gli «Junglitthauen» votarono

> «contro i progetti di legge, anzitutto per il rilievo di carattere costituzionale sviluppato da Waldeck...; in secondo luogo, perché questa legge più che un riequilibrio porta[va] un consistente aumento dell'imposta fondiaria; in terzo luogo, perché il governo [era] stato abbastanza sfacciato da scaricare sulle province i costi del calcolo dei contingenti provinciali dell'imposta, mentre le stes-

110 Cfr. *StenBerAH*, 21a seduta, 6 marzo 1861, p. 360 (Waldeck).

se [dovevano] assumersi anche quelli dell'ulteriore redistribuzione della stessa all'interno dei *Kreise*, dei comuni, etc.; in quarto luogo, perché ai privilegiati [era] stato riconosciuto il diritto ad essere risarciti, mentre a coloro cui l'imposta [era stata] semplicemente elevata non [veniva offerto] alcun risarcimento; in quinto luogo, perché, prevedibilmente, l'imposta sui fabbricati [sarebbe diventata] un tributo molto pesante, saccheggiando letteralmente città e campagna e mettendo in moto una rapina fiscale senza fine»[111].

I voti contrari degli «Junglitthauen», che avevano un alto peso politico specifico ma che erano pur sempre ancora assai pochi di numero, non furono assolutamente sufficienti a bloccare i progetti governativi che introducevano per la prima volta un'imposta separata sui fabbricati e che riformavano alla base la vecchia imposta fondiaria. Questi progetti di legge furono infatti approvati dalla Camera il 12 marzo 1861 con ben 209 voti a favore e soli 96 contro. Tra i nomi di coloro che votarono contro figurano quelli più noti degli «Junglitthauen»: Ancker, Diesterweg, Forckenbeck, Häbler, Harkort, Hoverbeck, Krieger e infine, naturalmente, Waldeck[112].

Nel seguito della sessione parlamentare del 1861, l'insoddisfazione degli «Junglitthauen» per l'eccessiva cautela con cui sia i ministri liberali al governo, sia il gruppo Vincke per riguardo nei confronti di questi ultimi, avevano sin qui fatto uso del diritto di iniziativa legislativa, raggiunse il suo punto massimo.

Quando però essi decisero di assumersi la responsabilità di riportare all'ordine del giorno della Camera la questione politico-costituzionale forse più importante facente capo al nodo dell'*Ausbau* legislativo della Costituzione, ripresentando alla Camera un vecchio progetto di legge sulla responsabilità ministeriale, la sessione parlamentare era purtroppo già assai inoltrata. Le possibilità che la loro iniziativa potesse dare qualche esito concreto, già in partenza piuttosto scarse per motivi di tempo, furono ulteriormente ridotte

[111] Cit. in L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 196.

[112] *StenBerAH*, 25a seduta, 12 marzo 1861, pp. 462-63.

dal fatto che la proposta di legge di attuazione dell'art. 61 della Costituzione sostenuta dai dissidenti del gruppo Vincke, pervenne alla Commissione giustizia della Camera contemporaneamente ad un *Antrag* sulla stessa questione appoggiato invece dalla restante maggioranza del gruppo Vincke.

Su questo tema della responsabilità ministeriale promessa dall'art. 61 della Costituzione[113], un tema su cui il governo non aveva più presentato alle Camere alcuna proposta di legge da ben dieci anni, anche i liberali moderati o *Konstitutionelle* della Nuova Era avevano sempre nicchiato da quando i loro compagni di partito erano saliti al governo. Al grande disappunto da ciò suscitato presso la componente del movimento liberale più sinceramente fedele al programma di *Ausbau der Verfassung*, aveva tra gli altri dato voce la «Nationalzeitung» già nel luglio del 1860, con alcune pungenti osservazioni miranti a stanare i moderati del gruppo Vincke dal loro lungo silenzio.

«I costituzionali – era stato già allora rimarcato dal quotidiano liberale – allorché rappresentavano solo la minoranza, presentavano tutti gli anni alla Camera, seppure senza speranza, una legge di responsabilità ministeriale. La si chiamava perseveranza britannica nella lotta per la libertà politica. Dacché essi sono nella maggioranza questo zelo si è invece sopito...»[114].

Alla 'rispettosa' complicità con i ministri liberali in carica osservata dall'inizio della Nuova Era da tutto il gruppo Vincke, sembrò voler finalmente por termine l'8 marzo 1861 il deputato Carlowitz. In questa data infatti l'ex ministro sassone, che resterà deputato del gruppo Vincke ancora solo

[113] In merito cfr. quanto si è già detto sopra al cap. I 5, pp. 156 ss.

[114] Cfr. *Das Heer und die Kammer*, in «NZ» del 15 luglio 1860. «Forse sarebbe opportuno – continuava ironicamente l'articolista del quotidiano liberale –, dopo che alcuni costituzionali sono nel frattempo diventati ministri, soddisfare così l'antico bisogno: la «Fraktion Vincke» presenta un progetto di legge sulla messa in stato d'accusa e la punizione dei ministri per azioni illegali, e il governo presenta un progetto di legge per punire i deputati che si siano mostrati negligenti nell'adempiere ai loro doveri...».

per breve tempo, sottopose all'approvazione dell'aula una proposta, sottoscritta da altri 42 deputati, con cui si chiedeva al governo che, in attuazione dell'art. 61 della Costituzione, fosse presentata alle Camere, ancora durante la sessione in corso, una legge sulla responsabilità dei ministri[115].

La proposta di Carlowitz, che, pur riportando all'attenzione del governo la questione della necessità di dare attuazione all'art. 61, partiva comunque ancora dal presupposto che, data la delicatezza della materia, fosse il governo a dover assumere l'iniziativa legislativa e ad elaborare un proprio progetto di legge, non poteva però certo soddisfare le aspettative dei dissidenti del gruppo Vincke. Insieme alla proposta di Carlowitz fu così inoltrata alla Commissione giustizia della Camera anche un'altra proposta, sempre relativa alla questione della responsabilità ministeriale, ma il cui primo firmatario era però ora il deputato Behrend, chiaramente ascrivibile al gruppo parlamentare detto «Verein Ancker & Genossen».

Alla proposta di Behrend in materia di responsabilità ministeriale, a differenza che alla prima di Carlowitz, era allegato anche un articolato di legge sulla responsabilità dei ministri. Il progetto di legge su cui le Camere ed il governo venivano invitati a pronunciarsi al momento di dare attuazione all'art. 61 della Costituzione, era già ampiamente noto a moltissimi dei deputati. Esso era infatti quello che lo scomparso (1860) deputato liberale August Wentzel, giurista slesiano stimatissimo, aveva ripetutamente presentato alla Camera dei deputati negli anni cinquanta, quello che, tra l'altro, aveva recepito gli emendamenti ad esso fatti in più punti dal governo nel 1851 e che, perciò, poteva essere a ragione considerato un ottimo punto di partenza per la ripresa del dialogo precedentemente interrotto tra parlamento e governo sulla questione. Il progetto di legge di Wentzel degli anni cinquanta, pur essendo stato portato in aula all'epoca per ben tre volte, e cioè nel 1852, 1853, e poi, da ultimo, nel 1855[116], non

[115] Cfr. *StenBerAH*, 23a seduta, 8 marzo 1861, p. 417.

[116] Sulla storia di questo progetto di legge cfr. l'intervento di Behrend

aveva avuto alcun esito positivo. La segreta speranza di Behrend e dei suoi compagni che nel 1861 avevano voluto riproporlo all'attenzione della Camera, che la situazione politica generale fosse ora assai più favorevole di quanto lo fossero stati gli anni cinquanta, non tardò però ad andare delusa.

La commissione parlamentare che esaminò le due proposte di Carlowitz e di Behrend, dove i dissidenti del gruppo Vincke per quanto rappresentati erano in minoranza, nella sua relazione stesa da Gneist, decise infatti di scartare la proposta di Behrend e di fare invece sua, nella sostanza, la proposta di Carlowitz. Coerentemente con ciò essa decise, nella sua risoluzione finale, di rivolgersi al governo con la preghiera che fosse esso a presentare nella sessione successiva, e non già durante quella ancora in corso come aveva chiesto Carlowitz nella sua proposta, un nuovo progetto di legge in attuazione dell'art. 61[117].

Il dibattito svoltosi in aula nei giorni 27 e 29 aprile 1861 sulla relazione della XV Commissione che aveva esaminato le due proposte di Carlowitz e di Behrend, oltre a lasciar chiaramente distinguere i due blocchi in cui si era ormai divisa la «Fraktion Vincke», fu oltremodo interessante anche per un secondo motivo: durante questo dibattito parlamentare i conservatori manifestarono senza alcun riguardo e senza alcun velo la loro contrarietà di principio all'attuazione delle promesse contenute nella Costituzione ed all'attuazione dell'art. 61 in particolare.

Decisamente contrario a dare attuazione all'art. 61 della Costituzione si disse anzitutto il noto deputato e uomo poli-

in aula in *StenBerAH*, 41a seduta, 27 aprile 1861, p. 937 (Behrend) e inoltre *Bericht der XVI. Commission zur Vorberathung des von den Abgeordneten Schulze (Berlin), Mellien und Immermann eingebrachten Gesetz-Entwurfs über die Verantwortlichkeit der Minister*, del 30 marzo 1863, relatore Gneist, in *StenBerAH*, *Drucksachen*, VII legislatura, 2a sessione, III, 1863, *Aktenstück*, n. 103, pp. 1-26, qui p. 2.

[117] Cfr. M. PHILIPPSON, *Max von Forckenbeck*, p. 67.

tico conservatore Hermann Wagener[118]. Egli spiegò infatti di votare sia contro la proposta di Carlowitz, sia contro quella di Behrend, perché non poteva acconsentire ad attuare un articolo della Costituzione che lui giudicava estremamente «dannoso e pericoloso» già nella sua forma attuale[119]. Secondo Wagener, il solo fatto che, come si diceva nell'art. 61, un ministro potesse essere incriminato per il reato di violazione della Costituzione, rendeva un'eventuale legge che desse attuazione a quell'articolo «pericolosa» e «in contrasto con il principio monarchico, inconciliabile con la monarchia prussiana»[120]. Che un ministro potesse essere in-

[118] Hermann Wagener (1815-1889), importante pubblicista ed eminente parlamentare, può essere considerato il fondatore del partito conservatore in Prussia. Dopo aver studiato diritto a Berlino nel 1847 riuscì a Wagener, anche attraverso la mediazione di E.L. von Gerlach, di ottenere l'incarico di *Consistorialassessor* a Magdeburgo. Collocato a disposizione nel 1848 dal conte Schwerin, allora ministro del Culto, da quel momento in poi egli si dedicò interamente all'attività politica e di pubblicista. Caporedattore della «Kreuzzeitung» dalla sua fondazione nel 1848 (cfr. sopra al cap. II 1, p. 170, n. 8), Wagener rimase in tale ruolo fino al 1854, quando fu costretto a lasciare il giornale per i conflitti insorti con il capo della polizia di Berlino Hinckeldey. Deputato alla Seconda camera prussiana dal 1853 al 1858, durante la Nuova Era Wagener non ricevette alcun mandato fino al 1861, quando rientrò alla Camera dei deputati con un'elezione suppletiva. Rieletto alla Camera dei deputati prussiana nel 1863, continuò a farne parte sino al 1870. Wagener fu autore di numerosi scritti e soprattutto fu curatore del noto *Staats- und Gesellschaftslexikon* conservatore, che uscì in ben 23 volumi dal 1859 al 1867. Grande amico di parlamentari conservatori come Moritz von Blanckenburg e di statisti come Bismarck, futuro presidente del Consiglio prussiano, Wagener fu nominato nel 1866 *Geheimer Vortragender Rat* e quindi promosso, nel 1868, a *Geheimer Oberregierungsrat*. In questa veste e nella sua qualità di deputato al *Reichstag* (1867-1873), Wagener fu per lungo tempo amico fedele e consigliere di Bismarck. Su di lui cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 221, n. 19; B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 399; B. HAUNFELDER- K.E. POLLMANN, *Reichstag des Norddeutschen Bundes*, pp. 482-83; la voce biografica di H. VON PETERSDORFF sull'*ADB*, XL; F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 197; G. RITTER, *Die preußischen Konservativen*, pp. 20 ss., 32, 34 e *passim*.

[119] Cfr. *StenBerAH*, 41a seduta, 27 aprile 1861, p. 939 (Wagener [Regenwalde]).

[120] *Ibidem*, p. 940.

criminato per violazione della Costituzione, equivaleva per Wagener a «spostare il centro di gravità del potere statale dalla Corona alla rappresentanza popolare», significava introdurre quella «responsabilità politica» dei ministri che, «in una forma così vaga» e comprensiva, denunciava Wagener, «non conosce[va] nemmeno l'Inghilterra o la Costituzione nordamericana»[121].

E tra i conservatori Wagener non era certo il solo a pensarla in questo modo. Il 29 aprile 1861 il deputato Leonhard von Prittwitz[122] fu, se possibile, ancora più chiaro di Wagener sullo scottante argomento portato all'ordine del giorno dalla proposta di Behrend.

L'attuazione dei «Verheißungs-Artikel» della Costituzione doveva avvenire, secondo Prittwitz, solo «*se* lo [avesse richiesto] il bisogno del Paese», e senza comunque dimenticare che «l'emanazione della Costituzione [era] avvenuta in tempi politicamente assai movimentati e dolorosi», e che «dalla sua emanazione e dal suo giuramento [erano] ormai trascorsi 10 anni»; come a dire che dato il mutato clima politico la lettera della Costituzione non andava più presa troppo alla lettera.

Riguardo alla responsabilità ministeriale promessa dall'art. 61 in particolare, Prittwitz si diceva particolarmente certo che nel Paese non si sentisse allora alcun bisogno di introdurre un tale istituto. Da una tale legge, che minacciava così da vicino il potere del monarca, non ci si poteva attendere alcuna «utilità». Rispetto all'art. 61, se proprio si voleva intervenire, subito e con decisione, sostenne Prittwitz abbandonandosi ad un'incauto sfogo, bisognava procedere «non alla sua attuazione, ma alla sua soppressione»[123].

121 *Ibidem*, p. 941.

122 Su von Prittwitz, prima pubblico ministero a Bunzlau (Slesia), quindi consigliere della Corte d'appello di Breslavia, deputato conservatore della Camera dei deputati prussiana per tutta la V e la VI legislatura (1855-1861) e qui aderente al gruppo conservatore cosiddetto del «conte Pückler», cfr. F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 141.

123 Cfr. l'intervento del conservatore Prittwitz in *StenBerAH*, 42a sedu-

Per porre in atto il bellicoso proposito di Prittwitz ci sarebbero voluti, evidentemente, ben altri presupposti che una compagine governativa scoordinata e un'opposizione parlamentare liberale divisa al suo interno. Alla realizzazione dello scenario delineato da Prittwitz non si arrivò mai, nemmeno negli anni del conflitto costituzionale, per tutta l'epoca costituzionale della Prussia. Quello che però, al di là delle estremizzazioni e delle provocazioni di Prittwitz, doveva essere l'obiettivo più realistico dei conservatori nel 1861, e cioè impedire che durante la Nuova Era fosse riavviato un serio e concreto dibattito parlamentare sull'articolato di legge già esistente sulla responsabilità ministeriale, e soprattutto evitare in ogni modo che i liberali riuscissero ad accordarsi con i cattolici sull'attuazione di quella responsabilità ministeriale che anche il moderato Carlowitz definì come «la chiave di volta di tutto il nostro edificio costituzionale»[124], fu da essi indubbiamente raggiunto. L'ultima seduta dedicata dalla Camera dei deputati alla discussione sulla relazione della XV Commissione che aveva esaminato le proposte di Behrend e Carlowitz sull'attuazione dell'art. 61 della Costituzione, la seduta cioè del 29 aprile 1861, si chiuse con un semplice monito lanciato dalla Camera all'indirizzo del governo. In ciò si risolse di fatto l'accoglimento della proposta della Commissione, contenente un invito al governo ad impegnarsi a presentare una legge di responsabilità ministeriale entro «la prossima sessione»[125].

Oltre a questo progetto di legge di attuazione della responsabilità ministeriale, nel 1861 i fuoriusciti dal gruppo Vincke portarono in aula anche un altro progetto di legge, sempre relativo ai nodi dell'*Ausbau der Verfassung*. La loro propo-

ta, 29 aprile 1861, p. 957. Contro l'attuazione dell'art. 61 della Costituzione, dopo Prittwitz, intervenne anche il suo compagno di partito conservatore Moritz von Blanckenburg (cfr. *ibidem*, pp. 957-59).

124 Cfr. *StenBerAH*, 42a seduta, 29 aprile 1861, p. 965 (Carlowitz).

125 *StenBerAH*, 42a seduta, 29 aprile 1861, p. 969. Sul progetto di legge che sarà presentato dal governo nel 1862 in attuazione dell'art. 61 della Costituzione cfr. sotto al cap II 5, pp. 367 ss.

sta di riforma della *Städteordnung* del 1853 tuttavia, come del resto la loro precedente iniziativa in materia di responsabilità ministeriale, toccava una questione su cui già nel 1860 il governo si era espresso, attraverso il ministro degli Interni, per negare la necessità di attuare una qualsiasi riforma, e su cui anche il gruppo Vincke non era intenzionato a dar battaglia, almeno per il momento. Il progetto di legge liberale del 1861 di riforma dell'ordinamento delle città, progetto che era stato redatto da Forckenbeck, fu così anch'esso lasciato cadere dal gruppo Vincke il 16 maggio, dopo che il governo aveva manifestato la sua ferma opposizione alla soppressione del diritto elettorale a tre classi, una delle proposte del progetto di legge[126].

La circostanza in cui si frappose una distanza incolmabile tra il nuovo gruppo parlamentare liberale costituitosi a sinistra del gruppo Vincke e quest'ultimo, sancendo anche verso l'esterno la conclusione dell'avvenuto processo di partenogenesi del primo dal secondo, fu il dibattito apertosi, in commissione prima ancora che in aula, sulla richiesta governativa di crediti militari straordinari per il finanziamento della riorganizzazione dell'esercito, richiesta che era stata avanzata al momento della presentazione della legge di bilancio.

La discussione in aula sulla relazione della Commissione incaricata di esaminare la richiesta governativa, relazione stesa anche stavolta, come nel 1860, dal generale Stavenhagen, iniziò il 27 maggio 1861. Sull'andamento della stessa non poté naturalmente non pesare negativamente la diffidenza nei confronti del governo suscitata, tra le fila dell'opposizione liberale, dalla mancata ripresentazione da parte del ministro della Guerra del progetto di riforma dell'organizzazione dell'esercito. Nel dibattito svoltosi in aula il problema di questa clamorosa assenza venne naturalmente po-

[126] Cfr. M. PHILIPPSON, *Max von Forckenbeck*, pp. 67-68 e 69. Sull'atteggiamento tenuto dal ministro degli Interni sulla questione si confronti la forte critica mossagli in *Die Novelle zur Städteordnung*, in «NZ» del 22 febbraio 1861.

sto, come c'era da aspettarsi, più e più volte da parte di esponenti liberali come Hoverbeck e Friedrich von Ammon[127]. La tesi, estremamente inquietante, formulata ad esempio da Ammon, era che il governo preferisse sorvolare e tacere sulle obiezioni mosse dall'opposizione della Camera al suo progetto di riforma militare del 1860 e affermare invece nei fatti il principio dell'esclusiva competenza regia in materia di organizzazione dell'esercito, circoscrivendo così automaticamente anche quella della Camera alla sola concessione dei mezzi finanziari straordinari necessari a mantenere in vita la riorganizzazione dell'esercito[128].

Di fronte ad affermazioni come quelle di Ammon, che tradivano in modo inequivocabile la sfiducia ormai dilagante verso il governo nel suo complesso, compresi cioè i suoi esponenti liberali, a Vincke non rimase altro da fare che riesumare le dichiarazioni rilasciate dal ministro delle Finanze in occasione dei dibattiti parlamentari del 1860 sulla concessione dei 9 milioni di crediti straordinari per l'esercito. In quell'occasione – non si stancava di ricordare a tutti gli altri liberali Vincke – il governo aveva ripetutamente assicurato di considerare «necessario» e «doveroso» ridiscutere dalla base, con la rappresentanza popolare, le misure poste in atto per la riorganizzazione dell'esercito[129]. Della parola del suo ex compagno di gruppo parlamentare Patow, Georg von Vincke non si sentiva di dubitare.

Ad avvalorare l'ipotesi avanzata da Ammon erano però ormai dei fatti concreti: le modifiche apportate all'organizzazione dell'esercito durante la prima metà del 1860[130], le numerose promozioni conferite e la definitiva nomina a comandanti dei capi sin qui provvisori dei 'reggimenti combinati' (linea e milizia mobile) di fanteria formati nel 1859[131],

[127] Cfr. *StenBerAH*, 27a seduta, 27 maggio 1861, in part. p. 1399 (Ammon) e p. 1400 (Hoverbeck).

[128] *StenBerAH*, 27a seduta, 27 maggio 1861, p. 1399.

[129] *StenBerAH*, 28a seduta, 28 maggio 1861, p. 1435.

[130] Cfr. K.H. BÖRNER, *Die Krise*, pp. 101 ss.

[131] Già il 6 luglio 1860 la «Nationalzeitung» aveva dato notizia delle

l'ordine di gabinetto, infine, del 18 gennaio 1861, con cui tutte le disposizioni regie relative al personale dell'esercito venivano sottratte all'obbligo della controfirma ministeriale[132]. Tutte queste misure infatti, per chi non si ostinasse a chiudere gli occhi di fronte alla realtà, come invece faceva ancora Georg von Vincke, costituivano ormai prove inequivocabili di come, in materia di riorganizzazione dell'esercito, l'esecutivo e soprattutto il monarca tendessero ad escludere il parlamento da ogni decisione.

Il piccolo gruppo parlamentare liberale in cui si erano riuniti i fuoriusciti dal gruppo Vincke fu il solo a rifiutare, già in sede di Commissione bilancio[133], la concessione della somma di 4.882.025 talleri chiesta dal governo per il secondo semestre del 1861 allo scopo di «mantenere alta la preparazione dell'esercito»[134]. Secondo i cosiddetti «Junglitthauen» bisognava infatti evitare assolutamente che un'ulteriore con-

numerose promozioni e delle nuove nomine fatte nell'esercito prussiano. Il vero significato di queste nomine, che la conservatrice «Preußische Zeitung» aveva interpretato e giustificato come rispondenti alla mera «necessità di innalzare il livello di preparazione dell'esercito», fu colto dalla «Nationalzeitung» qualche giorno più tardi. Con queste nuove nomine, secondo il quotidiano liberale, le riforme militari erano passate da un «definitives Provisorium» ad un «provisorisches Definitivum» (cfr. «NZ» del 10 luglio 1860 e, nello stesso senso, anche l'articolo di fondo del medesimo quotidiano liberale dell'11 luglio 1861 apparso sotto il titolo *Die neue Ernennungen im Heere*).

132 Su questa *Kabinettsorder* del gennaio 1861 cfr. E.R. HUBER, *Heer und Staat*, p. 172.

133 Cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, pp. 196 e 198.

134 Dei circa 41,5 milioni di talleri cui ammontava complessivamente il preventivo di bilancio militare per il 1861, ben oltre 8 milioni di talleri sarebbero stati destinati dal governo, secondo il calcolo effettuato dalla Commissione a seguito di un raffronto tra il vecchio ed il nuovo bilancio, al finanziamento della riorganizzazione militare. Una parte di questi 8 milioni di talleri era stata già stanziata l'anno precedente con la legge del 27 giugno 1860 che aveva assicurato la copertura dei costi della riorganizzazione dell'esercito fino a tutto il primo semestre del 1861; di conseguenza solo la rimanenza, per l'appunto i 4,8 milioni di talleri chiesti dal governo all'interno del bilancio militare per il 1861, necessitava dell'autorizzazione della rappresentanza popolare (cfr. *Die bevorstehende Berathung des Militär-Etats*, in «NZ» del 23 maggio 1861).

cessione di crediti straordinari per l'esercito potesse essere interpretata come approvazione e sanzione definitiva di una riorganizzazione militare su cui la rappresentanza popolare non era stata ancora chiamata a pronunciarsi.

A differenza del portavoce degli «Junglitthauen» in Commissione bilancio, e cioè Hoverbeck, la stragrande maggioranza di essa, 15 membri contro 6, si orientò ancora una volta a favore della concessione al governo dei crediti straordinari per la riorganizzazione; e ciò nonostante che anche tra la maggioranza della Commissione, per lo più membri del gruppo Vincke, fossero cominciati ad affiorare sempre più insistenti i dubbi sulla buona fede del governo. Il credito non fu infatti concesso dalla maggioranza della Commissione né nell'ammmontare richiesto, bensì con una detrazione di circa 1,5 milioni di talleri, né tantomeno nella forma richiesta, e cioè come 'ordinario' di bilancio, ma invece sotto i titoli dello 'straordinario'[135].

Anche stavolta, a riferire e commentare ampiamente il contenuto della relazione della Commissione parlamentare che aveva così emendato il bilancio militare proposto dal governo, fu la stampa liberale e particolarmente la «Nationalzeitung» nella sua edizione del 16 maggio 1861. L'autore della relazione della Commissione parlamentare incaricata di esaminare il preventivo governativo di bilancio militare, e cioè il generale Stavenhagen, era all'epoca in aspettativa. Dopo qualche tempo dalla conclusione dei lavori della Commissione di cui faceva parte, e precisamente l'11 giugno 1861, Stavenhagen fu definitivamente collocato a riposo nonostante che egli non avesse avanzato alcuna richiesta in questo senso[136]. L'impegno da lui profuso all'interno della Commissione parlamentare che aveva deciso di tagliare i fondi da concedere al governo per la riforma dell'esercito, non era evidentemente risultato gradito ai suoi superiori e soprattutto al ministro della Guerra in carica.

[135] Cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, pp. 196-97.

[136] Cfr. a questo proposito la voce biografica sul generale Stavenhagen di B. POTEN nell'*ADB*, XXXV, p. 534.

I crediti per finanziare la riorganizzazione dell'esercito ottennero infine il *placet* dell'aula il 31 maggio 1861. La concessione di questi crediti, passati alla storia come *II Provisorium*, avvenne tuttavia ora, a differenza che nel 1860, a strettissima maggioranza, con 159 voti a favore e 148 contro. La forma in cui gli stessi furono infine concessi fu quella suggerita da un emendamento presentato in aula dal vecchio Kühne. Con l'emendamento Kühne, che mediava tra la proposta della Commissione e la richiesta del ministro, la somma concessa al governo venne sì fatta rientrare tra le voci straordinarie del bilancio militare, come aveva chiesto la Commissione, ma l'ammontare richiesto dal governo venne decurtato di soli 750.000 talleri, cioè la metà della somma proposta dalla Commissione, senza per di più che fosse specificato da quali voci di bilancio essi dovessero essere stornati[137].

Il confronto politico tra il gruppo Vincke e i liberali che da esso si erano staccati per organizzarsi autonomamente, dopo la chiusura della sessione parlamentare del 1861 assunse immediatamente il tono della contrapposizione aperta. Esso si trasferì dalle aule parlamentari agli organi di stampa liberali e alle pubbliche assemblee convocate in vista delle regolari elezioni di fine legislatura previste per il tardo autunno del 1861. La brevità delle legislature della Dieta prussiana, di durata, come si è già detto, triennale, svolse un ruolo non indifferente nell'imprimere una forte accelerazione al processo di autoorganizzazione dei dissidenti del gruppo Vincke, costringendoli a pervenire in tempi strettissimi alla fondazione ed alla organizzazione del partito, e dando così anche una forte spinta al processo di modernizzazione politico-parlamentare in genere[138].

[137] Cfr. *StenBerAH*, 60a seduta, 31 maggio 1861, pp. 1515-17.

[138] Non fu certo un caso se nel corso del conflitto costituzionale non mancarono i commentatori politici di orientamento prevalentemente antiliberale come Constantin RÖSSLER (cfr. *Studien zur Fortbildung*, 1864, pp. 218-23), che sostennero la necessità di prolungare la durata delle legislature della rappresentanza popolare prussiana. La medesima esigenza era stata espressa già in precedenza dall'eminente giurista conservatore Friedrich Julius Stahl (cfr. a questo proposito *Die Philosophie des*

L'incombere della data delle elezioni e il conseguente arroventarsi del clima politico interno sospinse anche le due componenti del movimento liberale, quella più radicale e quella più moderata, a fare il punto dello stadio a cui, dal loro punto di vista, era giunto il processo di costituzionalizzazione dello Stato prussiano e a precisare, nuovamente, le rispettive strategie politico-costituzionali. I tempi della politica premevano per reimporsi a quelli, rivelatisi assai lenti, dell'affermazione dello Stato costituzionale di diritto in Prussia.

Se il programma politico unitario dei liberali del 1858, come si ricorderà, aveva fiduciosamente potuto, oltre che necessariamente dovuto, soprassedere sui limiti strutturali dell'organizzazione delle istituzioni centrali dello Stato prussiano, per scommettere politicamente tutto sulla forza di traino che il programma dell'*Ausbau* legislativo della Costituzione era in grado di sprigionare nel guidare la transizione da uno Stato assolutistico e cetual-feudale ad uno costituzionale e rappresentativo nel senso moderno del termine, il programma della «Fortschrittspartei» del 9 giugno 1861[139], esordiva invece chiedendo in via prioritaria la riforma di uno dei tre fattori della legislazione, e cioè della Camera dei signori. Se l'illegalità della sua composizione era stata ripetutamente denunciata in precedenza anche dai più moderati degli *Altliberalen* e, tra di essi, dallo stesso barone Georg von Vincke[140], vero è tuttavia che in quello che da più parti fu recepito come il programma elettorale per le elezioni di dicembre del gruppo Vincke, e cioè l'opuscolo *Die Legislaturperiode*

Rechts, II 2, pp. 449-50). Per contro, ancora nel programma della «Fortschrittspartei» del 1877 ci si schiererà decisamente a favore del mantenimento della durata triennale della legislatura (cfr. G. SEEBER, *Deutsche Fortschrittspartei (DFP)*, p. 641).

[139] Il programma della DFP del 9 giugno 1861, accolto e portato alla conoscenza di un pubblico più vasto dalla «NZ» dello stesso giorno è stato ripubblicato, tra gli altri, anche in H. FENSKE (ed), *Der Weg zur Reichsgründung*, pp. 212-14.

[140] Cfr. a questo proposito la «NZ» del 31 marzo e del 27 maggio 1860 e, inoltre, E. LASKER, *Das Herrenhaus*, p. 220.

des Hauses der Abgeordneten 1859-1861. Ein Rechenschaftsbericht[141], steso molto probabilmente dal Dr. Moritz Veit[142], di una richiesta formale ed esplicita di riforma della Camera alta prussiana non vi era neppure l'ombra[143].

«Dopo la storia degli ultimi tre anni – si leggeva invece nel programma della 'Fortschrittspartei' – dovrebbe ormai essere chiaro a tutti, anche ai più ingenui, che il raggiungimento dei [nostri] obiettivi resterà un pio desiderio fino a che non si farà, secondo la via indicata dalla Costituzione, una profonda riforma della Camera dei signori».

E al programma elettorale della DFP del 9 giugno 1861, non mancava di fare eco sia l'articolo di fondo della «Nationalzeitung» del 13 giugno, sostenendo che «un partito compatto, che... combatte energicamente e in ogni direzione i resti dello Stato feudale» doveva perseguire anzitutto «la riforma della Camera dei signori»[144], sia l'appello lanciato agli elettori (*Wahlaufruf*) dal Comitato elettorale centrale del partito il 29 settembre 1861, dove si diceva che la politica del

[141] Apparso sotto forma di brossura, fu accolto anche nei «PJ», VIII, 1861, da cui si cita.

[142] Così S. BAHNE, *Vor dem Konflikt*, p. 164, n. 41, e H. ROSENBERG, *Die nationalpolitische Publizistik*, I, pp. 185-86.
Moritz Veit (1808-1864), noto libraio berlinese, fece parte dell'Assemblea nazionale di Francoforte e fu anche membro della Prima camera prussiana dal 1850 al 1852. Nel 1858 fu eletto alla Camera dei deputati dove si unì al gruppo Vincke; a questo gruppo parlamentare aderì per tutta la V legislatura. Sul suo impegno letterario come scrittore prima e come giornalista politicamente impegnato poi (fu redattore della «Constitutionelle Zeitung» nel 1850 e 1851 e della «Berliner Allgemeine Zeitung» nel 1861), cfr. la voce biografica di Ludwig GEIGER sull'*ADB*, XXXIX; sulla sua carriera di parlamentare prussiano cfr. invece F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 194. Secondo E. Fülling invece (cfr. *Die preußische Altliberalen*, p. 24) il *Rechenschaftsbericht* in questione fu redatto da Wilhelm Wehrenpfennig, liberale assai moderato e autore delle *Politische Correspondenzen* dei «Preußische Jahrbücher» dal 1862 al 1866 (cfr. *ibidem*, p. 9).

[143] Cfr. [M. VEIT], *Die Legislaturperiode*, p. 320, dove pure si parla della Prima camera.

[144] Cfr. *Das Wahlprogramm*, in «NZ» del 13 giugno 1861.

partito avrebbe potuto «raccogliere un qualche successo» solo se fosse stata «anzitutto ridefinita la composizione della Camera dei signori secondo le vie ammesse dalla Costituzione»[145].

Che la riforma di questa Camera, che non solo era totalmente di nomina regia, ma che per giunta era divenuta tale non sulla base di una regolare legge ma sulla base di un regolamento, quello del 1854, emanato unilateralmente dal monarca, fosse pregiudiziale per la realizzazione di qualsiasi riforma della legislazione vigente nel senso indicato dalla Costituzione, l'aveva peraltro già ampiamente dimostrato il destino incontrato nel 1861 dal progetto di legge di introduzione del matrimonio civile e da quelli di riforma del sistema dell'imposta fondiaria.

Se il primo era stato infatti rigettato dalla Camera dei signori il 13 marzo 1861 in qualsiasi forma, e cioè sia in quella della *fakultative-* sia in quella della *Nothzivilehe* rispettivamente con 122 contro 45 voti e con 124 contro 44 voti[146], la riforma dell'imposta fondiaria, accolta infine dalla Camera dei signori il 7 maggio 1861 con 110 voti a favore e 81 contrari[147], era stata da essa strenuamente avversata sino all'ultimo. Nella sua opposizione a questi progetti di legge la Camera dei signori aveva addirittura osato sfidare il volere non solo del governo ma dello stesso monarca; egli contava infatti sulla loro approvazione per poterli offrire alla Camera dei deputati come contropartita per l'accoglimento delle sue richieste di ulteriore finanziamento della riorganizzazione dell'esercito. Il monarca, per incrinare l'opposizione della Camera dei signori allo smantellamento dei privilegi e delle esenzioni esistenti nel vigente sistema di imposizione

[145] Per il *Wahlaufruf* del *Zentralwahlkomité* della DFP del settembre 1861 cfr. L. PARISIUS, *Deutschlands politische Parteien*, pp. 45-47, in part. p. 46.

[146] Cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1861*, p. 33. In merito cfr. anche *Das Ehegesetz im Herrenhause*, in «NZ» del 15 marzo 1861.

[147] Cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1861*, p. 39.

sui terreni, dovette addirittura ricorrere allo strumento del *Pairsschub* (informata di pari) per mutarne i rapporti di forza interni[148].

Anche e non da ultimo la sensazione generalmente diffusa che nella prossima sessione molto probabilmente si sarebbe giunti ad uno scontro aperto con il governo sul bilancio militare, scontro paventato anche da uno dei capi più eminenti del gruppo parlamentare cattolico, Peter Reichensperger[149], contribuiva a riportare prepotentemente in primo piano la problematica connessa alla composizione, alla sfera di competenza, e quindi alla responsabilità politica della Camera dei signori. Non si deve dimenticare che in materia di autorizzazione del bilancio pubblico la Camera dei signori, se anche non aveva lo stesso potere di emendare propositivamente il progetto governativo di legge finanziaria che aveva invece la Camera dei deputati, poteva pur sempre esercitare in base all'art. 62 della Costituzione, un incontestabile diritto di veto, essendole stato riconosciuto il diritto di accogliere o rigettare *in toto* il bilancio.

Oltre che alla richiesta di riforma della Camera dei signori, il programma della «Fortschrittspartei» ridiede ampio spazio anche a quella, tenuta fin qui accuratamente in ombra dai capi del gruppo Vincke per riguardo nei confronti della componente liberale del governo in carica, di emanazione di una legge di attuazione della responsabilità ministeriale. Dopo il dibattito svoltosi in aula sulle proposte dei deputati Behrend e Carlowitz riguardo all'attuazione dell'art. 61 della Costituzione, dibattito dalla conclusione assai deludente ma, come si è visto, alquanto istruttivo sulle vere intenzioni dei conservatori riguardo al destino da riservare alla promessa di legge contenuta in quell'articolo, anche la «Nationalzeitung» aveva suggerito che tra i tre casi per i quali la Costituzione

148 Cfr. W. PYTA, *Liberale Regierungspolitik*, p. 238.

149 *StenBerAH*, 42a seduta, 29 aprile 1861, p. 961 (Reichensperger [Geldern]: «Non ci si può, né ci si deve nascondere che conflitti tra il governo e la rappresentanza liberale possono insorgere in ogni momento, forse già l'anno prossimo»).

autorizzava la messa in stato d'accusa dei ministri (tradimento, corruzione e violazione della Costituzione) «il terzo caso, quello della *Verfassungsverletzung*, [poteva rivestire] grande valore per la 'difesa del diritto' del singolo cittadino e del paese, giacché essa [poteva comprendere] anche, ad esempio, la non osservanza da parte dei ministri del bilancio finanziario»[150].

Rispetto al programma della «Fortschrittspartei» del giugno 1861, agile nella forma e tanto sintetico quanto inequivocabile nei contenuti, il 'programma elettorale' del sempre più scarno gruppo Vincke, il già citato *Rechenschaftsbericht* di Moritz Veit, seguiva invece il modello letterario della valutazione riassuntiva. Il tono era ancora una volta quello del bilancio, tanto pacato e ragionato quanto politicamente moderato, dell'attività svolta dal gruppo Vincke nella V legislatura conclusasi da qualche mese.

L'importanza della tempestività nell'azione politica, e della mobilità tattica nella scelta dei terreni da cui portare avanti la lotta politico-costituzionale, era un insegnamento della storia che i membri della «Fortschrittspartei», e tra di essi in particolare Schulze, sembravano aver ormai pienamente assimilato:

> «... dobbiamo affrettarci con l'*innere[n] Ausbau* della nostra casa; anche se la scadenza definitiva per rendere conto di come l'abbiamo amministrata è forse troppo vicina e probabilmente dovremo presto spostarci su un altro terreno per lottare da lì per la nostra esistenza»[151].

Al contrario della nuova «Fortschrittspartei» il gruppo Vincke, con la sua politica del «nur nicht drängen», ritenuta ancora nel 1861, a ben tre anni ormai dall'inizio della Nuova Era, «espressione di una visione generalmente condivisa della

[150] Cfr. *Das Ministerverantwortlichkeitsgesetz*, sulla «NZ» del 2 maggio 1861.

[151] Così Schulze in occasione del dibattito parlamentare sulle proposte di Behrend e Carlowitz di attuazione della responsabilità ministeriale (*StenBerAH*, 42a seduta, 29 aprile 1861, p. 953 [Schulze-Berlin]).

situazione»[152], aveva di fatto sempre accordato, in modo più o meno palese, scarsa o addirittura nessuna importanza al fattore 'tempo' nella conduzione della lotta politico-costituzionale. Nel *Rechenschaftsbericht* era addirittura già prefigurata la prospettiva che la marcia verso la 'libertà', verso cioè la liberalizzazione della vita politica interna, potesse risultare più lenta di quella verso l''unità', la possibilità che al processo di costituzionalizzazione della Prussia dovesse essere imposto un rallentamento se l'avesse richiesto l'incalzare dei doveri della Prussia verso la Germania:

«se l'ora delle decisioni ci dovesse cogliere [impreparati] ancora prima che abbiamo portato a termine i compiti postici dall'immaturità della nostra situazione interna – si diceva nel programma politico dell'*Altliberalismus* –, questo significherà che il completamento definitivo della nostra opera costituzionale sarà possibile solo quando la Prussia avrà eretto lo Stato federale, e la Germania avrà occupato la posizione di potere che le spetta in Europa in quanto grande potenza»[153].

Nel *Rechenschaftsbericht* degli *Altliberalen* la decantazione delle conquiste fatte dal governo della Nuova Era sul terreno della legislazione non solo fiscale (leggi riforma dell'imposta fondiaria), ma anche doganale, commerciale, relativa alle attività d'impresa, nella legislatura appena conclusasi[154], tentava disperatamente di riequilibrare una bilancia in cui purtroppo il piatto dei risultati sul terreno della costituzionalizzazione dello Stato si sollevava ancora impietoso verso l'alto. In un quanto mai goffo tentativo di autogiustificarsi gli *Altliberalen*, esortando la «entschieden liberale Partei» a non sopravvalutare il potere in mano alla Camera dei deputati, «pur sempre solo *un* fattore della legislazione»[155], finivano per mortificare anche, inavvertitamente, la loro propria forza. La critica politica, alzatasi per un'autodifesa, si

[152] Cfr. [M. VEIT], *Die Legislaturperiode*, p. 318.

[153] *Ibidem*, p. 324.

[154] *Ibidem*, pp. 326 ss.

[155] *Ibidem*, p. 323.

risiede immediatamente, sconsolata e impotente, su se stessa.

Dietro al *Rechenschaftsbericht* dei liberali sedicenti costituzionali mancava evidentemente una soggettività politica autonoma e forte che non si trincerasse dietro le difficoltà oggettive della riforma o la «disomogeneità della composizione del governo»[156]. Mancava però anzitutto l'elaborazione di un programma politico vero, dove le singole innovazioni legislative fossero intese non come misure fini a se stesse ma come tasselli di un progetto politico ben più ampio; tasselli da ricomporre gradualmente, ma proprio perciò con ancor maggiore decisione e fermezza, in un quadro unitario avente per contenuto, e non solo per cornice, la Costituzione.

[156] *Ibidem*, p. 319.

Capitolo quinto

L'iniziativa legislativa governativa alla fine della Nuova Era e l'esplosione del conflitto costituzionale

L'esperienza di collaborazione, rivelatasi progressivamente sempre più difficile, tra la componente parlamentare liberale e il governo liberal-conservatore degli anni della Nuova Era, si concluse nel 1862, anno in cui esplose l'aperto conflitto costituzionale tra i due fattori della legislazione. Quest'ultimo, che si protrasse per ben quattro anni[1], segnò profondamente, come si vedrà più avanti[2], gli equilibri politico-costituzionali interni non solo della Prussia e della transitoria formazione statale della Confederazione della Germania del Nord[3], ma anche quelli del ben più longevo *Reich* fondato sull'egemonia dello Stato prussiano[4].

[1] Questa non è ovviamente la sede più opportuna per fornire esaustive indicazioni bibliografiche sugli anni, peraltro molto studiati dai più differenti punti di vista, del conflitto costituzionale. Sia perciò consentito rinviare alla bibliografia contenuta in E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, al cap. VI: «Die Neue Ära und der Verfassungskonflikt in Preußen», in part. pp. 290-369; I. CERVELLI, «Dal conflitto militare al conflitto costituzionale», in *Bismarck e l'unificazione tedesca*, pp. 420 ss.; T. NIPPERDEY, «Der Verfassungskonflikt in Preußen und die Ministerpräsidentschaft Bismarcks», in *Deutsche Geschichte*, pp. 749-68; L. GALL, *Bismarck*, in part. pp. 184-353. Un'ampia selezione delle fonti ufficiali, sia governative che parlamentari, è fornita da E.R. HUBER (ed), *Dokumente*, II, in part. pp. 35-102 («Die Neue Ära und der preußische Verfassungskonflikt»), e in *Die Innere Politik*. La raccolta di materiale di varia natura (pubblicistica e memorialistica comprese) effettuata da J. SCHLUMBOHM, *Der Verfassungskonflikt*, intende invece contribuire alla comprensione delle «cause» socio-politiche determinanti per l'esplosione del conflitto costituzionale (p. 7).

[2] Cfr. sotto al cap. III 4, pp. 587 ss.

[3] Cfr. K.E. POLLMANN, *Parlamentarismus* e inoltre, dello stesso, *Parlamentseinfluß*.

[4] Sul significato attribuito al conflitto costituzionale alla luce della sto-

Il passaggio da una situazione politica alquanto instabile, date le divisioni esistenti non solo tra rappresentanza popolare da un lato e governo e Camera dei signori dall'altro, ma anche all'interno stesso sia della compagine governativa che dell'opposizione liberale della Camera, ad una di dichiarato conflitto nel 1862, è stato solitamente spiegato dalla storiografia tradizionale facendo riferimento alla nuova costellazione di forze politiche liberali uscite vittoriose dalle elezioni del dicembre 1861.

Il massimalismo e il dottrinarismo dei nuovi raggruppamenti liberali presenti alla Camera dei deputati prussiana dopo le elezioni del dicembre 1861, sarebbero cioè responsabili, secondo tale interpretazione, della fine prematura dell'esperienza di collaborazione politica della Nuova Era. La loro volontà di imprimere un'accelerazione risolutiva al processo di parlamentarizzazione dello Stato e all'instaurazione di un «dominio del parlamento» sul polo monarchico-governativo, perseguendo un obiettivo 'eversivo' rispetto alla forma di governo monarchico-costituzionale vigente, sarebbe stata la molla che avrebbe fatto precipitare la situazione nel marzo 1862[5].

ria successiva della monarchia costituzionale prussiana e tedesca in genere, all'interno di quella *Konstitutionalismusdebatte* sorta già negli anni sessanta tra E.-W. Böckenförde e E.R. Huber intorno alla definizione della forma statale monarchico-costituzionale, cfr. quanto si è già detto sopra in sede di Introduzione, alle pp. 20 ss. Sull'argomento non si potrà tuttavia evitare di tornare al momento di analizzare (cfr. sotto al cap. III 4) il destino del programma liberale di *Ausbau der Verfassung* dopo la conclusione del conflitto nel 1866.

[5] Cfr., tra gli altri, A. WAHL, *Beiträge*, p. 15, e, soprattutto, E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, pp. 290 ss. ma soprattutto pp. 298-99. La tesi che la «Fortschrittspartei» abbia perseguito l'instaurazione di una forma parlamentare di governo, è stata di recente riaffermata, seppure da un punto di vista diverso rispetto a quello dei due autori già citati, anche dallo storico Thomas Parent, secondo il quale soprattutto la componente renana del partito liberale avrebbe lottato consapevolmente per «il potere nello Stato», in una parola per una trasformazione in senso democratico-parlamentare della forma di governo. Per una critica ragionata della tesi di Parent, che noi non condividiamo, cfr. il saggio di Toni OFFERMANN, *Preußischer Liberalismus*, in part. pp. 124 ss. Qui si dimostra come la tesi di Parent possa essere vera al massimo per alcuni liberali di sinistra e democratici radicali della DFP renana, e anche in questo

L'estremo tentativo fatto nei primi mesi del 1862 dal monarca e dal suo governo per tenere in pugno la situazione, aggirando le richieste di riforma politico-istituzionale avanzate dai liberali con la presentazione di progetti di legge che andavano però in un senso del tutto opposto all'*Ausbau der Verfassung* quale da essi perseguito, è stato così interpretato da quella storiografia come un'offerta reale e non virtuale, quale fu in realtà, di compromesso.

La manovra monarchica e governativa, tanto astuta quanto maldestra, di appropriarsi del programma politico-costituzionale dei liberali stravolgendone però completamente il senso, e di bloccare così, senza cedere sostanzialmente a nessuna delle richieste liberali, l'avvio di qualsiasi riforma concreta, fu però percepita dai liberali quale essa era in realtà, come un'aperta provocazione. La componente liberale della Camera, nel vedere che il governo riproponeva alcuni punti del suo programma politico, completamente stravolto però nello spirito, reagì alla provocazione monarchico-governativa con un irrigidimento del proprio atteggiamento. Da questo momento essa, non ritenendo più suscettibile di sviluppi positivi quel dialogo tra rappresentanza popolare e governo iniziato alla fine del 1858, lasciò che si pervenisse allo scontro politico aperto.

Alle elezioni primarie del 19 novembre 1861 la partecipazione popolare aveva superato di gran lunga anche quella registrata alle precedenti elezioni del 1858, passando da una percentuale del 22,6 ad una del 27,2[6]. A queste elezioni dei

caso limitatamente al gruppo dirigente del partito di Colonia e Düsseldorf, mentre non è assolutamente estensibile a tutto il partito e men che meno al gruppo dirigente berlinese dello stesso. La DFP rimase sempre, secondo Offermann, di fede incrollabilmente monarchica, senza mai mostrare su questo punto alcun cedimento, nemmeno nella fase più aspra del conflitto costituzionale.

[6] Cfr. sopra al cap. II 1, p. 199 , n. 92. Sui risultati delle elezioni primarie del 19 novembre 1861, con i dati percentuali sulla partecipazione della popolazione alle elezioni, cfr. R. BOECKH, *Statistik der Urwahlen*, apparso nell'ufficiale «Zeitschrift des Königl. Preussischen Statistischen Bureaus» diretta a Berlino dal Dr. Ernst Engel.

Wahlmänner avevano quindi fatto seguito quelle, attesissime, dei deputati del 6 dicembre 1861, nelle quali la «Fortschrittspartei» ottenne un risultato davvero eccezionale per un partito che si presentava per la prima volta alle elezioni e, per giunta, di recentissima fondazione. Essa riuscì infatti a conquistare ben 109 seggi, diventando il raggruppamento politico più forte della Camera[7].

A sostegno del programma politico della «Fortschrittspartei», nella Camera dei deputati della VI legislatura (14 gennaio-11 marzo 1862)[8], si schierò anche un altro gruppo parlamentare liberale, il «Linkes Zentrum» o «Fraktion Bockum-Dolffs», anch'esso, come la «Fortschrittspartei», sorto dalla crisi che aveva decimato la «Fraktion Vincke». Il «Linkes Zentrum», contava, all'inizio della prima, e destinata a restare l'unica, sessione parlamentare della Camera dei deputati della VI legislatura, ben 52 membri[9]. A questo nuovo gruppo parlamentare liberale, in cui si ritrovarono in particolare quei membri della «Fraktion Vincke» che avevano disapprovato la concessione del *II Provisorium* come proposto dall'emendamento Kühne alla fine della precedente sessione nel maggio 1861[10], e che appariva nel suo complesso leggermente più moderato della «Fortschrittspartei»[11], aderirono numerose eminenti personalità del mondo della cultura e

[7] La composizione della Camera dei deputati all'inizio del 1862 e la consistenza numerica dei singoli gruppi parlamentari si ricava da L. PARISIUS, *Deutchlands politische Parteien*, pp. 51-52: I. 15 conservatori; II. 54 cattolici; III. 95 «Fraktion Grabow»; IV. 52 «Linkes Zentrum»; V. 109 «Fortschrittspartei»; VI. 23 polacchi; VII. 4 ministri.

[8] Cfr. F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. VI.

[9] Sul «Linkes Zentrum», che reclutò i suoi aderenti soprattutto nelle province occidentali della Prussia (cfr. L. PARISIUS, *Deutschlands politische Parteien*, p. 52) si veda, oltre a Parisius, H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, pp. 20 ss.; T. OFFERMANN, *Preußischer Liberalismus*, pp. 117 ss. e 112 ss.; G. FESSER, *Fraktion Bockum-Dolffs (FBD)*.

[10] Cfr. H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, pp. 20 e 21, e, inoltre, la rubrica *Deutschland. Berlin, 7. Januar 1862*, della «NZ» dell'8 gennaio 1862.

[11] Cfr. «NZ» del 17 gennaio 1862.

della politica della Prussia di quegli anni. Tra i suoi aderenti figuravano infatti Heinrich von Sybel, allora professore ordinario di storia a Bonn[12], il grande giurista Rudolf von Gneist, il maggiore Friedrich Stavenhagen, l'ex ministro sassone Albert von Carlowitz, nonché l'alto funzionario amministrativo, *Oberregierungsrat*, Florens von Bockum-Dolffs, da cui il gruppo prese il nome; tutti deputati questi che abbiamo nominato, che giocarono un ruolo di primo piano nell'attività parlamentare degli anni del conflitto.

A rendere più difficile, rispetto alla precedente legislatura, il dialogo tra l'intero schieramento liberale e il governo, non fu però solo il rafforzamento dell'opposizione più risoluta della «Fortschrittspartei», che si era fatta portavoce anche del malcontento serpeggiante tra la popolazione per l'aumento negli ultimi anni delle spese militari, per sostenere le quali erano stati tra l'altro ripetutamente prelevati supple-

[12] Heinrich Karl Ludolf von Sybel (1817-1895), grande storico della scuola di Ranke, studiò storia e diritto a Berlino dal 1834 al 1838. Abilitatosi a Bonn nel 1840 e iniziata qui la sua attività come libero docente, nel 1846 gli fu infine assegnata una cattedra come professore ordinario di storia a Marburgo. Qui restò sino al 1856, quando si trasferì a Monaco dove fondò la prima facoltà tedesca di storia. Sempre agli anni della sua permanenza nella capitale bavarese risale la fondazione della «Historische Zeitschrift», di cui fu direttore sino alla morte, come anche la sua associazione al «Nationalverein». Dal 1861 al 1875 fu ordinario di storia all'Università di Bonn e dal 1875 al 1894 Direttore degli archivi di Stato prussiani a Berlino. Sybel fu anche tra i promotori della fondazione dell'Istituto Storico Prussiano a Roma. La sua attività politica come deputato della Camera prussiana iniziò nel 1862, quando ricevette il mandato dalla città di Krefeld (Renania), per interrompersi solo due anni dopo, nel 1864, quando Sybel, dopo aver duramente attaccato Bismarck nel 1862/63, decise di rinunciare al suo mandato, anche per motivi di salute, avvicinandosi però contemporaneamente alle posizioni dell'allora presidente del Consiglio prussiano (cfr. a questo proposito G. FESSER, *Fraktion Bockum-Dolffs*, p. 613). Rieletto alla Camera dei deputati dal 1873 al 1880, si unì stavolta al gruppo parlamentare dei nazionalliberali. Su H. von Sybel cfr. la voce biografica di P. BAILLEU sull'*ADB*, LIV; H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, p. 140; B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 383; B. HAUNFELDER-K. E. POLLMANN, *Reichstag des Norddeutschen Bundes*, pp. 325 e 476; F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, pp. 186-87; e, infine, il necrologio di F. MEINECKE, *Heinrich v. Sybel*, sulla «Historische Zeitschrift» del 1895 (75, pp. 390-95).

menti del 25% sulle imposte dirette. A complicare i rapporti tra il governo liberal-conservatore in carica e la rappresentanza popolare fu piuttosto, più in generale, un complessivo spostamento a sinistra della compagine delle forze politiche parlamentari. Lo slittamento a sinistra del quadro politico-parlamentare risultava anzitutto dal drastico ridimensionamento subito dal gruppo conservatore alle elezioni di fine legislatura del 1861; all'inizio del 1862 esso contava alla Camera solo 15 deputati. L'uscita di scena, dopo le elezioni del 1861, dei due gruppi parlamentari Vincke e Mathis (lo stesso capo della precedente maggioranza parlamentare, Georg von Vincke, non fu rieletto[13]), rappresentava inoltre, già di per sé, una sostanziale limitazione del campo entro cui era possibile un incontro tra la rappresentanza liberale della Camera e il governo sul terreno dell'*Ausbau der Verfassung*. La «Fraktion Grabow», nata dalla dissoluzione dei due gruppi di *Altliberalen* e forte di 95 membri, era nella sua maggioranza, per quanto moderata, assai meno filogovernativa della maggioranza dell'ex gruppo Vincke[14]. A questo nuovo gruppo parlamentare liberale si era unito tra gli altri Ludwig von Rönne, eletto nel collegio elettorale di Liegnitz (Slesia) e precisamente a Glogau dove esercitava come giudice.

Dal largo consenso raccolto tra la popolazione prussiana dal programma politico-costituzionale della «Fortscrittspartei», fatto proprio e sostenuto anche, come si è detto, dal «Linkes Zentrum», derivava al governo l'improrogabile necessità di venire incontro alle richieste riformatrici liberali pena l'ulteriore radicalizzazione dell'opposizione politica infra- ed extraparlamentare. Di questo mutamento della situazione politica però né il monarca né il governo mostrarono di voler prendere effettivamente atto. All'inizio del 1862, come si rimarcava in un articolo della «Nationalzeitung» dei primi di gennaio dal titolo *Die Regierung und das Herrenhaus*, essi non avevano ancora lasciato trapelare alcuna intenzione di

[13] Cfr. L. BERGER, *Der alte Harkort*, p. 575.

[14] Cfr. L. PARISIUS, *Deutschlands politiche Parteien*, p. 52.

voler por mano all'attuazione di quella riforma che secondo la «Fortschrittspartei» doveva avere la precedenza su tutte le altre, e cioè la riforma della Camera dei signori.

I deputati della «Fortschrittspartei» e del «Linkes Zentrum», molti dei quali avevano ricevuto per la prima volta un mandato parlamentare[15], erano invece più che mai risoluti a portare avanti la loro politica di riforme nel senso indicato dalla Costituzione del 1850.

«Sebbene il paese da circa 12 anni possieda una costituzione scritta e giurata – si lamentava sulla 'Nationalzeitung' – essa è in gran parte presente ancora solo a parole e a tratti. Una Costituzione che si materializzi in leggi ed istituzioni e che operi con spirito vitale, deve ancora essere fatta... L'attuale governo – continuava l'articolista – si è certo discostato decisamente dalla linea di quello precedente, che, anziché cercare di riempire la 'cornice' della Costituzione, si è premurato di distruggere anche quella. Anch'esso tuttavia, sinora, – come secondo l'articolista avrebbe ammesso persino l'ufficiosa 'Sternzeitung'[16] – di leggi per riempire la cornice costituzionale non ne ha fatte molte; l'unica cosa che può vantare è un'amministrazione *verfassungsmäßig*»[17].

Sui gruppi parlamentari liberali ricadeva evidentemente, in questa prima sessione della VI legislatura, il gravoso compito di giungere ad una definitiva sanzione legislativa delle modifiche apportate all'organizzazione dell'esercito nel 1860. L'emanazione di una nuova legge sull'organizzazione dell'esercito, comunque indispensabile per recepire nella legislazione ordinaria il principio dell'obbligo generale al servizio di leva affermato dall'art. 34 della Costituzione, dopo la riorganizzazione del 1860 era diventata «dal punto di vista costituzionale», quello adottato nel 1862 dal pubblicista li-

[15] Secondo L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, II 1, qui p. 3, dei 109 deputati della «Fortschrittspartei» erano ben 71 quelli eletti per la prima volta.

[16] La «Sternzeitung», fondata dal ministro Schwerin, cesserà di uscire già alla fine del 1862. Su di essa cfr. M. OVERESCH, *Presse*, pp. 46 ss. e inoltre sotto al cap. III 1 a p. 407, n. 28.

[17] Cfr. *Die Reformpolitik*, in «NZ» dell'8 gennaio 1862.

berale Freimund Gutsmuth, dietro cui si celava però in realtà il Dr. Werner Adolf Frantz[18], addirittura improrogabile. Con la riorganizzazione dell'esercito del 1860 si era infatti non solo modificata di fatto la situazione creata dall'ordine di gabinetto del 24 settembre 1833, che aveva introdotto, per esigenze di natura finanziaria, la ferma biennale per la fanteria, ma si era anche intervenuto, ciò che era ancora più importante, sulla combinazione delle forze della *Linie* e della *Landwehr* nonché sulla composizione interna di quest'ultima, toccando una materia sin qui regolata dalla *Wehrpflichtgesetz* del 3 settembre 1814 e dalla *Landwehrordnung* del 21 novembre 1815. Entrambe queste normative precostituzionali, che secondo i liberali avevano nel frattempo assunto, dopo l'ingresso della Prussia nel novero degli Stati costituzionali, valore e forza di legge, potevano essere modificate ora, in età costituzionale, solo attraverso un altro provvedimento legislativo[19].

La componente liberale della Camera dei deputati, ora che deteneva incontestabilmente la maggioranza all'interno di quest'ultima, poteva evidentemente anche pensare di far leva, per imporre al governo la sua richiesta di introduzione della ferma di leva biennale, sul diritto della rappresentanza popolare ad autorizzare il bilancio militare, e quindi anche i mezzi finanziari straordinari necessari per mantenere in vigore la riorganizzazione. Ora la rappresentanza popolare poteva cioè anche scegliere, come suggeriva sempre Gutsmuth, di percorrere la via 'indiretta' lasciatale aperta dalla Costituzione per influire sull'esercizio della potestà militare, quella medesima via su cui già Ludwig von Rönne nel 1856, ricordava Gutsmuth, aveva richiamato l'attenzione nel suo *Verfassungsrecht*[20]. A far ricorso a tale leva aveva invece

18 Cfr. F. PFUHLSTEIN, *Der Weg*, pp. 52-53.

19 Cfr. F. GUTSMUTH, *Preußens Heerwesen*, in part. pp. 40-47.

20 Per il rinvio all'autorità scientifica di L. VON RÖNNE (del quale si veda *Das Staatsrecht*, I, p. 264), cfr. F. GUTSMUTH, *Preußens Heerwesens*, pp. 46, e inoltre 59 e 77.

di fatto rinunciato il gruppo Vincke durante la Nuova Era, allorché aveva concesso il *I* e il *II Provisorium*, accogliendo tacitamente il presupposto, da cui partiva il governo, che si potesse e dovesse valutare l'aspetto finanziario della riforma dell'esercito separatamente da quello politico, separatamente dalle implicazioni che la riorganizzazione dell'esercito aveva sugli equilibri politici interni dello Stato prussiano.

Di fronte ad una Camera dei deputati così radicalmente mutata nella sua composizione interna e decisamente più temibile della precedente, la strategia posta in atto dal governo, lo stesso che negli anni precedenti si era rivelato così cauto nel far uso del suo diritto di iniziativa legislativa, soprattutto in riferimento alle leggi organiche promesse dalla Costituzione, mutò radicalmente. All'inizio della VI legislatura il governo infatti, venendo incontro alle richieste di riforma della componente liberale della Camera dei deputati, ma con uno zelo che non poteva non destare sospetti sulle sue vere intenzioni, subissò letteralmente le Camere di proposte di legge di attuazione della Costituzione.

Il 23 gennaio 1862 il governo presentò alla Camera dei signori, mostrando di voler dare corso alla proposta pervenutagli in questo senso dalla Camera dei deputati nella precedente sessione, un progetto di legge organica sulla responsabilità ministeriale. Il progetto di legge, tanto agognato dai liberali, lungi però dal prevedere solo l'attuazione dell'art. 61 della Costituzione, proponeva anche una modifica di quel medesimo articolo, oltre che dell'altro in cui si parlava della responsabilità dei ministri, e cioè dell'art. 49. Sempre alla Camera dei signori venne poi presentato dal governo anche un altro progetto di legge, attesissimo anch'esso dai liberali, e cioè una proposta di modifica della legge fondamentale della costituzione militare prussiana, quella del 3 settembre 1814[21].

Oltre ai summenzionati progetti di legge fatti pervenire dal governo alla Camera dei signori, altri due ne vennero pre-

[21] H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1862*, pp. 124-25.

sentati alla Camera dei deputati il 22 gennaio 1862: il primo, di riordino dell'amministrazione di polizia nelle campagne, il secondo, in attuazione dell'art. 104 della Costituzione[22], articolo quest'ultimo che, al suo terzo comma, aveva affermato la necessità di una riforma dell'istituzione e delle competenze della Corte dei conti prussiana (*Oberrechnungskammer*)[23]. Lo scioglimento della promessa legislativa contenuta in quest'articolo era considerato dai liberali determinante per assicurare il diritto costituzionale delle Camere di controllare i consuntivi di bilancio dello Stato, diritto attribuito alle Camere dalla Costituzione pure all'art. 104, al suo secondo comma.

L'improvvisa 'generosità' e la sorprendente disponibilità mostrata dal governo nel far uso del suo diritto di iniziativa legislativa per dare attuazione alle promesse legislative contenute nella Costituzione del 1850, non poteva, già di per sé, non insospettire la maggioranza liberale della Camera. Con questa 'pioggia' di disegni di legge il governo non solo cercava di distogliere i liberali dalla loro richiesta di effettuare la riforma, fondamentale, della Camera dei signori, scoglio su cui si sarebbe prevedibilmente infranto qualsiasi progetto di attuazione delle promesse costituzionali, ma tentava anche, come si vedrà tra poco, di svuotare di qualsiasi contenuto riformatore il programma di attuazione della Costituzione.

Dei due progetti di legge presentati alla Camera dei signori nessuno prospettava infatti modifiche del diritto esistente nel senso auspicato dai liberali. Il primo, quello di attuazio-

[22] Cfr. *StenBerAH*, 5a seduta, 22 gennaio 1862, pp. 28-31.

[23] L'art. 104 della Costituzione recitava integralmente: «Per sfondamenti di bilancio è necessaria la successiva approvazione delle Camere.
I consuntivi di bilancio dello Stato sono esaminati e approvati dalla Corte dei conti. Il consuntivo generale del bilancio annuale, compreso un prospetto del debito pubblico, sono presentati, con le annotazioni della Corte dei conti, alle Camere che con la loro approvazione scaricano il governo dalla responsabilità.
Una legge speciale definirà l'istituzione e le competenze della Corte dei conti».

ne dell'art. 61 della Costituzione, nel momento in cui prevedeva che a decidere sulla messa in stato d'accusa dei ministri fosse l'intero *Landtag* e non più anche una sola delle due Camere, escludeva automaticamente qualsiasi possibilità che la sola rappresentanza popolare potesse chiedere l'*impeachment* di un ministro. Più che l''attuazione' dell'art. 61 esso ne perseguiva la 'modifica', e, nel suo complesso, proponeva la modifica della Costituzione «in ben quattro punti, e in tre di essi – come commentò la 'Nationalzeitung' del 30 gennaio 1862 – in senso incontestabilmente reazionario»[24]. Il progetto di legge governativo sulla responsabilità ministeriale del gennaio 1862 fu non a caso approvato dalla Camera dei signori senza alcuna modifica.

Come questo primo, così anche il secondo progetto di legge presentato dal governo alla Camera dei signori, quello di modifica della legge del 3 settembre 1814, non teneva in alcun conto le aspettative di riforma dei liberali. Ad un'eventuale introduzione della ferma biennale per rendere più sopportabili al paese i costi finanziari straordinari necessari al mantenimento della riorganizzazione dell'esercito, non si faceva alcun riferimento. Anche questo secondo progetto di legge, che, come fece notare la «Nationalzeitung», si era ridotto ad un «sottile quaderno» nei cui *Motive* non si mancava tuttavia di riaffermare il significato e la rilevanza esclusivamente finanziari della *Reorganisationsfrage*, non incontrò, guarda caso, alcuna obiezione sostanziale alla Camera dei signori. Quest'ultima lo approvò senza alcuna modifica, come già aveva fatto con quello sulla responsabilità ministeriale, dopo che una sua commissione l'aveva esaminato nel corso di una sola seduta[25].

La commissione della Camera dei deputati cui successivamente fu affidata la disamina del progetto governativo di

[24] Cfr. *Die Kammer-Vorlage*, in «NZ» del 30 gennaio 1862. Su questo progetto di legge cfr. inoltre L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, II 1, p. 7.

[25] Cfr. *Die Militär-Vorlage im Herrenhause*, in «NZ» del 2 febbraio 1862.

modifica della legge del 1814, coerentemente con la sua intenzione di agganciare la trattativa con il governo sulla fissazione legale della ferma di leva biennale alla discussione del bilancio militare, sentite le deludenti dichiarazioni rese in commissione dal ministro della Guerra Roon, che non lasciavano alcuna speranza su un possibile ravvedimento del governo relativamente alla durata della ferma di leva, decise di sospendere momentaneamente il suo pronunciamento sul progetto di legge fino a dopo l'esame del bilancio militare[26].

La delusione dei deputati liberali per i progetti di legge presentati dal governo all'altra Camera, si accrebbe ancora ulteriormente non appena fu chiaro il senso del progetto di legge governativo di riforma dell'istituzione della Corte dei conti presentato dal ministro delle Finanze.

Le origini dell'*Oberrechnungskammer* prussiana risalivano alla *General-Rechen-Kammer* fondata da Federico Guglielmo I con la *Kabinettsorder* del 16 giugno 1717, con cui fu creato un istituto per la revisione dei conti e il controllo in genere dell'amministrazione. Successivamente, attraverso l'istruzione del 2 marzo 1723, essa aveva perso la sua iniziale autonomia ed era stata subordinata, con la nuova denominazione di *Ober-Kriegs- und Domainen-Rechen-Kammer*, al *Generaldirektorium*, corrispondente al futuro governo ministeriale[27]. Dopo essere stata più volte modificata all'epoca delle riforme amministrative di Stein e Hardenberg, l'istruzione del 18 dicembre 1824 aveva infine assegnato alla Corte dei conti quella posizione istituzionale che essa mantenne per tutto il *Vormärz* e anche oltre l'emanazione della Costituzione del 1850. Nel 1862 quindi, secondo quanto disposto dall'istruzione del 1824, la Corte dei conti costituiva la massima autorità di controllo dell'amministrazione nelle sue molteplici branche, ed era un collegio indipendente subordinato solo al monarca; era questi, da solo, a nominarne i

[26] L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, II 1, p. 16.

[27] Sulle origini settecentesche della Corte dei conti prussiana cfr. F. PFUHLSTEIN, *Der Weg*, pp. 14 ss. e in part. pp. 17 ss.

membri, seppure dietro proposta del presidente della Corte[28].

Sulla necessità di dare attuazione alla promessa legislativa contenuta nell'art. 104 della Costituzione, che appunto prospettava una riforma dell'istituto cui spettava nello specifico di controllare i consuntivi di bilancio dello Stato e di segnalare tra l'altro nelle sue annotazioni (*Bemerkungen*) eventuali sfondamenti di bilancio (*Etats-Überschreitungen*), la componente liberale della Camera dei deputati aveva finora invano ogni anno, immancabilmente sin dal 1853, richiamato l'attenzione del governo prussiano[29]. Per i liberali la Corte dei conti, che ignorando le competenze costituzionali della Dieta in materia di controllo finanziario aveva continuato anche dopo il 1850 a funzionare come *Immediatbehörde*, a conferire cioè direttamente solo con il monarca e il governo, era da ritenersi, nella sua organizzazione, del tutto «incostituzionale»[30].

Secondo le aspettative liberali, un progetto di legge di attuazione dell'art. 104 avrebbe dovuto contenere una ridefinizione dei compiti e del raggio di attività dell'istituzione, in adeguamento alla nuova situazione costituzionale e ai diritti spettanti alle Camere nel controllo delle finanze statali. Dato che secondo la Costituzione era la Dieta ad essere chiamata a decidere se concedere o negare l'*Entlastung* al governo per il modo in cui aveva dato attuazione agli impegni finanziari precedentemente presi con la legge di bilancio nella concre-

[28] Sulla Corte dei conti prussiana nell'Ottocento cfr. F.W. WEHRSTEDT, *Preussische Zentralbehörde*, pp. 156-158, in cui sono riportati anche i nomi dei suoi presidenti dal 1808 al 1945, il già cit. F. PFUHLSTEIN, *Der Weg*, pp. 31 ss., e infine, sulle nuove funzioni dell'istituto nello Stato costituzionale, H. SCHMÖKEL, *Die Entstehung*, pp. 7-18.

[29] Cfr. H. SCHMÖKEL, *Die Entstehung*, pp. 19-35; l'unico anno in cui la Seconda camera prussiana tralasciò di presentare un progetto di legge in questo senso fu il 1854.

[30] Cfr. ad esempio il saggio apparso nel 1861 sulla medesima rivista liberale su cui pubblicava anche Eduard Lasker, e cioè i «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur», del pubblicista politico F. GUTSMUTH [ma Dr. Frantz], *Die Preußische Ober-Rechnungskammer*, qui p. 209.

ta opera di amministrazione dello Stato, la Corte dei conti avrebbe dovuto essere riformata in modo tale da poter svolgere il suo nuovo compito di coadiuvare la Dieta. Ad essa spettava in pratica il compito di preparare il materiale sulla base del quale quest'ultima avrebbe potuto esercitare la sua funzione costituzionale di controllo dell'amministrazione.

Una riforma della Corte dei conti avrebbe dovuto mirare anzitutto, sempre secondo Gutsmuth, a conferire maggiore pubblicità e trasparenza all'operato dell'istituzione[31]. Essa avrebbe dovuto inoltre necessariamente, come si affermava nella relazione stesa per l'XI Commissione parlamentare dal deputato della «Fortschrittspartei» Julius von Kirchmann, tornato alla Camera dopo un'assenza più che decennale[32],

[31] Cfr. F. GUTSMUTH, *Die Preußische Ober-Rechnungskammer*, in part. p. 208 («... la Corte dei conti, sottratta a qualsiasi controllo da parte della rappresentanza popolare, celata per esplicita prescrizione nelle sue più fondamentali manifestazioni a qualsiasi pubblicità, rappresenta una vera mostruosità nell'attuale organismo dello Stato prussiano»), e inoltre, nello stesso senso, pp. 211 e 212.

[32] Julius Hermann von Kirchmann (1802-1884), giudice e filosofo, studiò diritto a Lipsia e Halle, diventando già nel 1846 primo pubblico ministero al Tribunale criminale di Berlino e poi nel 1848 vicepresidente della Corte d'appello di Ratibor (Slesia). Dopo essere stato privato della maggior parte delle prerogative connesse al suo ufficio nel 1850, in seguito ad un procedimento disciplinare avviato nei suoi confronti per essersi rifiutato di procedere contro un ex deputato del *Rumpfparlament* di Stoccarda, il conte Reichenbach, Kirchmann fu reinsediato in tutte le sue funzioni di vicepresidente a Ratibor nel 1862, solo qualche tempo dopo essere stato eletto alla Camera dei deputati in rappresentanza della città di Breslavia. Il coraggio e lo zelo con cui difese gli interessi della «Fortschrittspartei» durante gli anni del conflitto, gli attirarono naturalmente le antipatie dei governanti e dei loro amici. Dopo essere stato nuovamente fatto oggetto di numerosi procedimenti disciplinari, nel 1867, in seguito ad una sentenza della Corte disciplinare dell'*Obertribunal*, fu allontanato definitivamente dal suo ufficio, perdendo anche qualsiasi diritto alla pensione. Da questo momento, trasferitosi a Berlino, si dedicò con ancor maggiore impegno ai suoi studi filosofici. Per molti anni Kirchmann presiedette la «Philosophische Gesellschaft zu Berlin» e nel 1875 gli riuscì di sintetizzare la sua concezione filosofica nella trattazione *Ueber das Prinzip des Realismus*. Più però che per le sue teorie filosofiche, Kirchmann è diventato noto per aver commentato e tradotto numerosi classici, tra cui Descartes, Spinoza, Hobbes, Leibniz, Locke e Kant. Già membro dell'Assemblea nazionale di Berlino nel 1848, quan-

stabilire un collegamento più diretto tra l'istituto di controllo finanziario e l'istituzione parlamentare, nel senso che il primo avrebbe dovuto diventare, come si affermava senza mezzi termini, un «organo» della seconda[33]. All'opposto di quanto continuava a verificarsi dall'emanazione dell'istruzione precostituzionale del 1824, che aveva stabilito che la Corte dei conti conferisse esclusivamente con il monarca e i massimi responsabili delle singole branche dell'amministrazione[34], la proposta dell'XI Commissione parlamentare era quella, certo assai audace, di trasformare la Corte dei conti in una commissione parlamentare permanente di controllo, sul modello, per intendersi, di quella istituita con legge del 24 febbraio 1850 per il controllo del debito pubblico[35]. La

do si unì al gruppo del Centro-sinistra, il democratico Kirchmann fu nuovamente eletto alla Seconda camera prussiana nel 1849. Rientrato alla Camera dei deputati con le elezioni del 1861, ne fece parte, come membro della «Fortschrittspartei», sino al 1870; dal 1867 al 1877 fu anche membro del *Reichstag*, sempre per la «Fortschrittspartei». Cfr. la voce biografica di Th. STERNBERG sull'*ADB*, LI; la voce di F. KOLZ nella *NDB*, XI; B. HAUNFELDER-K.E. POLLMANN, *Reichstag des Nordeutschen Bundes*, pp. 195 (con una sua foto) e 425-26; B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 214; e, infine, la testimonianza del contemporaneo E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preußische Landtagsmänner*, pp. 47-57.

[33] Cfr. *Bericht der XI. Kommission über den Gesetz-Entwurf, betreffend die Einrichtung und die Befugnisse der Ober-Rechnungskammer*, del 7 marzo 1862, in *StenBerAH*, *Drucksachen*, VI legislatura, 1862, III, *Aktenstück* n. 87, pp. 1-65, qui p. 50. A p. 5 di questa medesima relazione si riferiva inoltre come dal seno della stessa XI Commissione fosse stata avanzata la proposta di costituire una sottocommissione la quale, dopo aver compiuto un sopralluogo presso la Corte dei conti ed essere così venuta a conoscenza del suo effettivo modo di funzionare, avrebbe messo in grado la commissione parlamentare con le nuove informazioni acquisite di avanzare adeguate proposte di modifica del progetto governativo ad essa sottoposto. La proposta, definita dai rappresentanti del governo presenti alle sedute della commissione come un'«intrusione nella sfera dell'esecutivo riservata al monarca», fu rigettata con 12 voti contro 1 (*ibidem*, p. 6).

[34] *Ibidem*, p. 5.

[35] *Ibidem*, pp. 55-58. A porre l'accento sulla portata e le implicazioni di questa proposta avanzata dalla Commissione, proposta mirante a stabilire tra la Corte dei conti e la rappresentanza popolare un «collegamento organico», è in particolare l'ottimo lavoro di C. BRODERSEN, *Rechnungs-*

cosiddetta *Staatsschuldenkommission* infatti, istituita per affiancare la rappresentanza popolare nell'esercizio del suo diritto costituzionale di controllo del debito pubblico assicurato dall'art. 103 della Costituzione[36], e formata da 6 membri eletti paritariamente da entrambe le Camere[37], costituiva per la maggioranza dell'XI Commissione parlamentare l'esempio da seguire.

Un'adeguata legge di riforma della Corte dei conti, che ne ridefinisse precisamente la fisionomia e le competenze conformemente ai principi del nuovo diritto costituzionale, non avrebbe inoltre potuto esimersi, sempre secondo la relazione appena citata dell'XI Commissione parlamentare, dal fissare legalmente in termini inequivocabili il concetto di *Etatsüberschreitungen*[38], l'oggetto cioè delle 'annotazioni' che la Corte dei conti, secondo l'art. 104, doveva far pervenire alla Dieta insieme all'*allgemeine Rechnung* sul bilancio dello Stato. Non

prüfung, pp. 100 ss. Qui l'autore sottolinea infatti come proprio su questo punto, e non su quello del contenuto delle annotazioni che la Corte dei conti doveva preparare per la rappresentanza popolare (su cui a suo avviso avrebbe invece erroneamente insistito il succitato Schmökel), fallirà anche la futura legge sull'*Oberrechnungskammer* del 1872.

[36] L'art. 103 della Costituzione affermava infatti: «La contrazione di prestiti per le casse dello Stato ha luogo solo sulla base di una legge...». Questo medesimo diritto era stato almeno formalmente riconosciuto dapprima ai non meglio precisati «ceti» già con l'ordinanza precostituzionale del 17 gennaio 1820 e dopo, come si ricorderà (cfr. sopra al cap. I 1, p. 40, n. 8), alla prima Dieta unificata prussiana del 1847 con l'ordinanza del 3 febbraio dello stesso anno.

[37] Su questa Commissione del debito pubblico cfr. soprattutto E. RICHTER, *Das Preussische Staatsschuldenwesen*, pp. 120 ss., in part. pp. 138 ss. A p. 141 di questo lavoro del 1869 Richter affermava significativamente: «Dell'intera istituzione della *Staatsschulden-Commission* si potrebbe fare a meno se la Corte dei conti avesse una posizione più indipendente nei confronti dell'amministrazione, e fosse allo stesso tempo un organo del *Landtag* per esaminare preliminarmente i conti relativi al bilancio». Sulla Commissione per il debito pubblico istituita nel 1850 cfr. inoltre E. KLEIN, *Geschichte der öffentlichen Finanzen*, p. 123; DEICHMANN, voce *Staatsschulden*, in R. Graf HUE DE GRAIS, *Handbuch*, p. 187.

[38] Cfr. *Bericht der XI. Kommission über den Gesetzentwurf, betreffend die Einrichtung und die Befugnisse der Ober-Rechnungskammer*, del 7 marzo 1862, p. 29.

potendosi limitare la futura attività della Corte dei conti alla sola revisione 'tecnica' dei conti finanziari, e dovendo invece collaborare alla verifica dell'avvenuto rispetto da parte dell'amministrazione della legge di bilancio, sotto la voce di *Etatsüberschreitungen* non dovevano più essere sussunte, estendendo indebitamente l'accezione del termine, le «spese straordinarie» che non comparivano nella legge di bilancio[39], né, soprattutto, si doveva continuare ad intendere come tali solo gli sfondamenti di bilancio rispetto ai singoli titoli del bilancio pubblico quali risultanti dal testo della legge di bilancio pubblicato sulla *Gesetzsammlung*, come invece voleva l'art. 11 del progetto di legge governativo[40]. La Commissione, ritenendo che esulasse dalle sue competenze chiedere al governo una maggiore specializzazione della legge di bilancio[41], richiesta che caso mai sarebbe stata di pertinenza della Commissione bilancio, giudicò che non restava altra strada se non quella di proporre all'attenzione del governo, in sede di modifica del progetto di legge governativo sulla *Oberrechnungskammer*, una più precisa definizione del concetto di *Etatsüberschreitungen*.

La proposta di ridefinizione di questo concetto avanzata dalla Commissione, accolse pressoché letteralmente la definizione «in senso stretto» datane da Ludwig von Rönne nel suo *Staatsrecht der preußischen Monarchie* del 1856. All'autorità scientifica del grande giurista, allora vicepresidente della Corte d'appello di Glogau ma anche, si badi bene, membro dell'XI Commissione cui era stato trasmesso il progetto di legge governativo sulla Corte dei conti del gennaio 1862, ci si richiamò esplicitamente nella già citata relazione della medesima Commissione[42]. In questa sede si propose infatti che come 'sfondamenti di bilancio' fossero intesi quelli riscontrati non solo rispetto alle singole voci della legge di bilancio pubblicata sulla *Gesetzsammlung*, ma anche rispet-

[39] *Ibidem*, p. 29.

[40] *Ibidem*, p. 31.

[41] *Ibidem*, p. 32.

[42] *Ibidem*, p. 33.

to ai sottotitoli di spesa che, ormai scomparsi dal testo definitivo della legge di bilancio, apparivano invece negli *Spezial-Etats* delle singole branche dell'amministrazione dello Stato[43]. Era sulla base di questi ultimi, del resto, così motivò la sua proposta l'XI Commissione, che la rappresentanza popolare esprimeva il suo assenso al varo della legge finanziaria. Solo la notificazione all'istituzione parlamentare dei così ridefiniti 'sfondamenti di bilancio' avrebbe ad essa consentito di espletare effettivamente e fino in fondo la sua funzione costituzionale di controllo politico dell'amministrazione finanziaria e, inoltre, ciò che in questo momento acquistava un immediato rilievo politico-pratico, di controllare che le somme concesse dal parlamento con la legge di bilancio fossero state effettivamente usate dal governo per lo scopo per cui erano state concesse. In questo modo infatti si sarebbe potuto anche impedire che il governo, aggirando un eventuale veto della Camera dei deputati alle spese straordinarie finalizzate al mantenimento della riorganizzazione dell'esercito, sopperisse alle stesse attingendo ai fondi autorizzati per l'amministrazione civile e facesse quindi scomparire quelle spese straordinarie non autorizzate tra le anonime *Etatsüberschreitungen* segnalate dalla Corte dei conti, a tutto detrimento dell'effettività e dell'efficacia pratica del diritto di autorizzazione della spesa pubblica assicurato alla rappresentanza popolare dalla Costituzione.

Il progetto di legge governativo, lungi dal venire incontro alle aspettative liberali di riforma, lasciava chiaramente trasparire l'intenzione del governo – così la critica mossagli dall'XI Commissione parlamentare – di lasciare «Alles beim Alten»[44]. Esso si sarebbe cioè limitato a recepire in una legge il contenuto dell'istruzione del 1824, al solo scopo di assicurare una base di legalità puramente formale alla fisionomia e all'attività attuali della Corte dei conti, senza tenere in alcun conto i nuovi compiti che essa era chiamata a svolgere in conseguenza dei nuovi e fondamentali diritti attribuiti

[43] *Ibidem*, p. 40.

[44] *Ibidem*, p. 6.

dalla Costituzione alla rappresentanza popolare in materia di controllo finanziario.

La proposta di ridefinizione del concetto di *Etatsüberschreitung* avanzata dall'XI Commissione, insieme a quella, ancora più radicale, di trasformare la Corte dei conti in una commissione parlamentare permanente di controllo sul modello di quella esistente per il controllo del debito pubblico, incontrò, com'era del resto prevedibile, la forte opposizione del governo[45].

L'intera mole dei problemi evocati e posti all'ordine del giorno dal dibattito sorto intorno all''innocente' progetto governativo di 'attuazione' dell'art. 104 della Costituzione, fece indubbiamente compiere un notevole salto in avanti al maturare della consapevolezza che l'attuazione in senso *konstitutionell* anche di un solo punto del programma politico-costituzionale liberale di *Ausbau* della Costituzione, avrebbe sconvolto a tal punto il normale metabolismo dell'organismo statale prussiano di quegli anni, da rendere improrogabile l'avvio di una larga opera di riforme in tutti i settori e gli ambiti della vita istituzionale e amministrativa ancora ipotecati dal vecchio Stato cetual-assolutistico.

A far apparire per così dire 'rivoluzionario', eversivo, il programma liberale di *Ausbau* della Costituzione, non potevano essere i tempi troppo ravvicinati entro cui i liberali pretendevano di attuarlo, né la radicalità con cui essi reclamavano il 'completamento' e l'attuazione della Costituzione andando oltre le intenzioni del legislatore. Nel programma liberale di *Ausbau* della Costituzione ad apparire rivoluzionari all'esterno erano ormai piuttosto la stessa profonda coerenza in senso *konstitutionell* e l'intima concatenazione interna delle proposte di riforma sottese a quell'elenco solo apparentemente asfittico dei numerosi articoli della Costituzione reclamanti attuazione, elenco cui si riduceva, a ben vedere, il programma politico-costituzionale portato avanti dalla «Fortschrittspartei» e dal «Linkes Zentrum».

[45] *Ibidem*, p. 33.

Dar corso all'adempimento anche di una sola delle promesse costituzionali di riforma della legislazione vigente, per l'appunto ad esempio riformare in senso *konstitutionell* l'*Oberrechnungskammer*, poteva certo rivelarsi determinante nel mettere in moto un processo di modernizzazione costituzionale e cioè nell'avviare un più complessivo e inarrestabile rivolgimento dei rapporti esistenti tra Costituzione e amministrazione. Il varo di una legge di attuazione dell'art. 104 che facesse della Corte dei conti un 'organo' della rappresentanza popolare, e che precisasse in modo inequivocabile e vincolante quali *Etatsüberschreitungen* dovessero contenere le annotazioni che essa trasmetteva alla rappresentanza popolare, era infatti in grado di caricare di un'incalcolabile efficacia pratica il diritto parlamentare sia di autorizzazione della spesa pubblica che di controllo finanziario dell'amministrazione civile e militare dello Stato, con esiti indubbiamente imprevedibili.

Molti dei componenti l'XI Commissione dell'AH cui era stato affidato il compito di pronunciarsi sulla proposta governativa relativa all'attuazione dell'art. 104, sedevano anche nella Commissione bilancio. La Commissione parlamentare cui era stato demandato l'esame del progetto di legge sulla Corte dei conti e la Commissione parlamentare di bilancio avevano in comune ben quattro membri: Florens von Bockum-Dolffs («Linkes Zentrum»), Ludwig Kühne («Fraktion Grabow»), Gottfried Albert Borsche («Fraktion Grabow»), Adolf Hagen («Fortschrittspartei»)[46]. Dato il parziale sovrapporsi delle due commissioni parlamentari la Commissione bilancio poté avere sentore delle scarsissime probabilità che il progetto di legge sulla Corte dei conti diventasse effettivamente legge con le modifiche sostanziali apportategli in commissione, ancora prima che fosse ufficialmente resa nota e diffusa la relazione dell'XI Commissione parlamentare. Essa decise così che fosse ormai necessario, se non si voleva chiudere la sessione con un nulla di fatto, avanzare al governo quella richiesta di ulteriore specifica-

[46] Cfr. C. BRODERSEN, *Rechnungsprüfung*, p. 93, n. 47.

zione delle voci della legge di bilancio che, come si è visto, l'XI Commissione parlamentare aveva ritenuto fuori dalla sua sfera di competenza.

La proposta di ulteriore specializzazione della legge di bilancio avanzata dalla Commissione bilancio, che già al suo interno aveva avuto modo di deplorare che tra i titoli del bilancio militare ve ne fosse uno ammontante addirittura a 31 milioni di talleri[47], nonché di ricordare al governo 1. il suo vincolo «a rispettare il tetto della somma concessa dalla Camera per ogni singola voce del bilancio», 2. che «titoli molto comprensivi vanificavano il diritto della Camera dei deputati di cancellare certe posizioni di bilancio, giacché il ministro poteva comunque procurarsi una somma equivalente a quella negata detraendola da altre voci di spesa dello stesso titolo di bilancio»[48], fu così sottoposta alla discussione dell'aula il 6 marzo 1862[49].

Con la sua relazione del 1° marzo 1862, redatta dal deputato Hoverbeck, la Commissione bilancio sottopose all'approvazione dell'aula tre proposizioni, contenenti altrettante richieste da avanzare al governo. Nella prima si chiedeva per l'appunto che il governo riconoscesse la necessità di attuare «una maggiorazione dei titoli del bilancio»; nella seconda, l'autorizzazione per la Commissione bilancio ad avanzare proposte per la fissazione dei titoli del bilancio preventivo per il prossimo anno, e cioè per il 1863; nella terza, infine, che nel 1863 fosse presentato alla rappresentanza popolare un bilancio preventivo conforme alle proposte che fossero uscite dalla discussione finale della Camera[50].

47 Cfr. *Bericht der Kommission zur Prüfung des Staatshaushalts-Etats über die Anträge des Abgeordneten Hagen, betreffend die Vermehrung der Titel des Haupt-Etats*, del 1° marzo 1862, in *StenBerAH*, *Anlagen*, II, 1862, *Aktenstück* n. 58, pp. 332-337, qui p. 334.

48 *Ibidem*, p. 333.

49 *StenBerAH*, 16a seduta, 6 marzo 1862, pp. 273-300.

50 Cfr. *Bericht der Kommission zur Prüfung des Staatshaushalts-Etats über die Anträge des Abgeordneten Hagen, betreffend die Vermehrung der Titel des Haupt-Etats*, del 1° marzo 1862, p. 337.

Alla formulazione di queste tre proposte la Commissione bilancio era pervenuta dopo aver modificato due proposte, rimaste in minoranza, del deputato della «Fortschrittspartei» Adolf Hagen[51]. Le proposte di Hagen avevano chiesto al governo non solo che venissero ulteriormente specializzati i titoli del bilancio, ma che tale specializzazione avesse addirittura luogo non già a partire dal prossimo progetto di bilancio per il 1863 (come invece chiese poi la maggioranza della Commissione), ma a partire da subito, e cioè dal progetto di bilancio attualmente in esame per l'anno in corso, il 1862[52].

La proposta presentata da Hagen all'interno della Commissione bilancio, proposta che, come si è visto, non aveva incontrato il parere favorevole della maggioranza ed era stata perciò rigettata, non scomparve però con ciò definitivamente dal dibattito politico. Il 6 marzo 1862, lo stesso giorno in cui iniziò il dibattito alla Camera dei deputati sulle tre proposte della Commissione bilancio con cui si chiedeva la specializzazione dei titoli del bilancio ma solo a partire dall'anno successivo, fu presentato in aula, in alternativa ad esse, anche un cosiddetto *Gegen-Antrag Hagen*[53], che rical-

[51] Adolf Hermann Wilhelm Hagen (1820-1894), nato a Königsberg, fu membro della Camera dei deputati prussiana dal 1862 al 1876 («Fortschrittspartei»), del *Reichstag* della Confederazione della Germania del Nord dal 1867 al 1870, e, infine, del *Reichstag* imperiale dal 1871 al 1877. Hagen, che tra l'altro fu consigliere comunale e *Kämmerer* della città di Berlino, e dal 1871 al 1876 direttore della Deutsche Unionsbank, era stato eletto deputato per la prima volta nel 1861 nel collegio elettorale di Randow-Greifenhagen (Stettino, Pomerania). Su Adolf Hagen cfr. H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, p. 68; B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 162; B. HAUNFELDER-K.E. POLLMANN, *Reichstag des Norddeutschen Bundes*, pp. 149 e 410-11; E. SCHMIDT-WEIẞENFELS, *Preußische Landtagsmänner*, pp. 89-99.

[52] Cfr. *Bericht der Kommission zur Prüfung des Staatshaushalts-Etats über die Anträge des Abgeordneten Hagen, betreffend die Vermehrung der Titel des Haupt-Etats*, del 1° marzo 1862, pp. 332 ss.

[53] Cfr. *Gegen-Antrag zu dem Antrage in dem Berichte der Kommission zur Prüfung des Staatshaushalts-Etats, betreffend die Vermehrung der Titel des Haupt-Etats*, proposto da Hagen, in *StenBerAH*, *Anlagen*, II, 1862, *Aktenstück* n. 61, p. 354.

cava nella sostanza le due proposte, di ulteriore specializzazione dei titoli della legge di bilancio già per il 1862, presentate dallo stesso deputato in Commissione bilancio.

Alla sostanza della contro-proposta del deputato Hagen il 6 marzo 1862 il ministro delle Finanze Patow, con il quale concordava però anche l'esperto finanziario già del gruppo Vincke e ora della «Fraktion Grabow», e cioè il deputato Kühne, ebbe nuovamente occasione di contrapporre le sue idee in merito, formulando delle obiezioni troppo ragionevoli per poter essere respinte. Il ministro liberale e Kühne, pur riconoscendo in linea di principio l'oppportunità e la necessità di procedere ad una maggiore specializzazione dei titoli di bilancio, anche se con l'avvertenza che si doveva comunque evitare di porre limiti troppo stretti alla libertà di manovra dell'amministrazione, contestarono che una simile operazione potesse essere attuata già nel 1862, senza che da ciò derivasse per i funzionari amministrativi un tale sovraccarico di lavoro da mettere seriamente in crisi la celerità e l'efficienza del funzionamento dell'intero apparato ammministrativo[54].

Alle osservazioni critiche del ministro liberale delle Finanze, Hagen venne però stavolta incontro con una proposta estremamente pratica, una proposta certo in grado di porre fine a qualsiasi oziosa disquisizione, come anche di eliminare qualsiasi residua seria perplessità sulla praticabilità già per l'anno in corso di un'operazione di ulteriore specializzazione del progetto di bilancio. La proposta di Hagen, per cui nello scomporre e specializzare i titoli dell'*Haupt-Etat* per il 1862 ci si attenesse, per ragioni di comodità, ai formulari usati dalle singole branche dell'amministrazione per documentare i bilanci consuntivi per il 1859 (gli ultimi ad essere stati sottoposti al vaglio della Corte dei conti e che ora, nel 1862 appunto, si apprestavano ad essere riesaminati dalla Camera dei deputati), fu certamente determinante nel convincere definitivamente la maggioranza dei deputati li-

[54] Cfr. *StenBerAH*, 16a seduta, 6 marzo 1862, pp. 277-279 (Kühne), 280-284 (Patow).

berali presenti in aula che la contro-proposta di Hagen era effettivamente praticabile oltre che auspicabile.

Nel corso dell'importante dibattito parlamentare del 6 marzo 1862 numerosissimi furono così i deputati della «Fortschrittspartei» (J. Kirchmann, H. Schulze [Berlin], A. Hagen, T. Behrend, K. Twesten, e infine il grande patologo R. Virchow[55]), che ripresero e riaffermarono con forza tutti i punti di vista che avevano spinto Hagen alla formulazione della sua contro-proposta. La rappresentanza popolare, che aveva urgente necessità che gli venisse data la garanzia che i mezzi finanziari concessi al governo fossero effettivamente usati per gli scopi per cui erano stati concessi, si trovava al momento, secondo i deputati liberali, in una situazione assai «infelice»[56] per vari motivi.

Anzitutto per la sommarietà con cui veniva redatta e pubblicata la legge di bilancio: nei suoi titoli spesso non venivano distinte neanche le spese per il personale da quelle per altri

[55] Rudolf Virchow (1821-1902), nato a Schivelbein in Pomerania, oltre e prima ancora che come deputato, si distinse come patologo e antropologo. Professore ordinario di patologia generale e di anatomia patologica a Würzburg dal 1849 al 1856, nel 1856 fu chiamato all'Università di Berlino a dirigere l'Istituto di patologia. Membro della Camera dei deputati dal 1862 al 1902, Virchow rappresentò la «Fortschrittspartei» anche al *Reichstag* dal 1880 al 1893. I suoi più importanti discorsi parlamentari degli anni del conflitto, in cui si distinse come uno dei più efficaci oratori della «Fortschrittspartei», sono stati ripubblicati nel 1912 nella raccolta R. VIRCHOW, *Reden zum Verfassungskonflikt.* Di recente, nel 1992, è però uscita un'altra edizione, più completa, dei suoi discorsi parlamentari ad opera di Christian Andree (cfr. R. VIRCHOW, *Sämtliche Werke*, 30). Sulla profonda coerenza e l'intima compenetrazione riscontrabile tra le sue teorie mediche e quelle politiche cfr. il lavoro di W. BUSSMANN, *Rudolf Virchow und der Staat*; E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preußische Landtagsmänner*, pp. 58-73, dove tra l'altro si sottolinea anche il carattere estremamente pratico della politica della «Fortschrittspartei» (pp. 58-9), e inoltre R. MAZZOLINI, *Stato e organismo.* Su Virchow, oltre alla biografia di Manfred VASOLD (*Rudolf Virchow*) del 1988, cfr. inoltre H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, p. 148; B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 395; F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 195.

[56] *StenBerAH*, 16a seduta, 6 marzo 1862, p. 275 (Hagen).

scopi[57], e vi erano inoltre titoli come il n. 3 del bilancio del ministero della Guerra per l'approvvigionamento e l'armamento delle truppe, che ammontava da solo a ben 31 milioni di talleri[58]. La presenza nel progetto di bilancio di voci di spesa come questa ed altre ancora, ad esempio i 2 milioni e 600 mila talleri stanziati per gli stabilimenti metallurgici, entro cui il ministro per il Commercio poteva giostrare a suo piacimento, o come quella di 500 mila talleri per le università, da cui non si riusciva in alcun modo a ricavare quanto di questa somma andasse ad ogni singola istituzione universitaria, vanificava in gran parte il diritto della rappresentanza popolare di autorizzare la spesa pubblica[59].

Rispetto a questa situazione il potere delle Camere di negare al governo l'*Entlastung* per eventuali sfondamenti di bilancio non era in grado di incidere effettivamente sulla condizione di impotenza in cui si trovava la rappresentanza popolare con il suo *Budgetrecht*. Il rifiuto della *décharge* della rappresentanza popolare sopraggiungeva infatti non solo *post factum*, ma addirittura non prima di tre anni. Secondo la prassi instauratasi a partire dall'emanazione della Costituzione, questo era infatti il tempo che solitamente trascorreva prima che i consuntivi di bilancio pervenissero alla Camera per essere approvati[60].

Se oltre che su questi dati di fatto ci si soffermava anche a considerare 1. le scarse probabilità esistenti che il governo accogliesse la legge per la Corte dei conti così come modificata dall'XI Commissione parlamentare, e cioè con una nuova definizione degli sfondamenti di bilancio[61], 2. il fatto che, partendo dalla situazione esistente, nemmeno una legge sulla responsabilità dei ministri sarebbe stata comunque in grado di impedire che i singoli ministri scaricassero la respon-

[57] *Ibidem*, p. 277 (Hagen).

[58] *Ibidem*, p. 275 (Hoverbeck), 276 (Hagen), 284 (Virchow).

[59] *Ibidem*, p. 276 (Hagen), ma cfr. anche gli altri dati cui si riferisce Kirchmann (pp. 279-80).

[60] *Ibidem*, p. 289 (Twesten).

[61] *Ibidem*, p. 284 (Virchow).

sabilità per gli sfondamenti di bilancio biasimati dalla rappresentanza popolare sui capi delle singole branche dell'amministrazione loro subordinati[62], 3. *last but not least*, il fatto che il governo, come disse Schulze, avesse utilizzato fondi concessi dalla Camera «solo per un anno» per «nominare a vita ufficiali e altri funzionari militari», avesse cioè utilizzato fondi concessi in via straordinaria per dar vita ad una riforma dell'esercito duratura[63], si perveniva necessariamente alla conclusione, secondo i deputati liberali, che l'effettuazione dell'ulteriore specializzazione dei titoli di spesa del progetto di legge di bilancio fosse «urgente» e dovesse essere quindi attuata già per l'anno in corso.

La sfiducia trapelante dalle argomentazioni dei deputati della «Fortschrittspartei» sull'effettiva volontà del governo di por mano all'emanazione delle leggi organiche necessarie per il consolidamento dello Stato costituzionale, sommata alla risoluzione di assicurare il diritto parlamentare di autorizzazione della spesa pubblica contro il ripetersi futuro di un suo aggiramento da parte del governo, per quanto accompagnate dagli immancabili riconoscimenti della buona situazione finanziaria in cui si trovava il paese[64], furono volutamente interpretate dal governo e dal monarca come un 'voto di sfiducia' nei confronti dei governi che si erano succeduti dall'emanazione della Costituzione e nei confronti di quello in carica in particolare.

La contro-proposta Hagen fu infine approvata, su un totale di 314 deputati presenti in aula, con una maggioranza di 171 voti contro 143. A suo favore votarono la «Fortschrittspartei» e il «Linkes Zentrum», mentre i liberali più moderati della «Fraktion Grabow» votarono generalmente contro tran-

[62] *Ibidem*, p. 289 (Twesten).

[63] *Ibidem*, p. 295 (Schulze). Un breve estratto da questo discorso parlamentare del 6 marzo 1862 è stato accolto anche in H. SCHULZE-DELITZSCH, *Schriften und Reden*, IV, in cui sono raccolti molti dei discorsi tenuti da Schulze in parlamento o agli elettori dal 1861 al 1866 («Reden in der Konfliktszeit», pp. 1-368), qui pp. 53-59.

[64] *StenBerAH*, 16a seduta, 6 marzo 1862, pp. 274-75 (Hoverbeck).

ne qualche eccezione[65]. Dopo il consenso incontrato in aula dalla contro-proposta Hagen, il governo però, erigendo la questione della specializzazione del bilancio a questione di gabinetto, decise, il 9 marzo 1862, di inoltrare al monarca la sua richiesta di dimissioni[66]. Guglielmo I, dal canto suo, intuendo il trattamento, a questo punto prevedibile, che sarebbe stato riservato dalla Camera ai suoi progetti di riforma della costituzione militare, dove era riconfermata la sua preferenza per la triennalità della ferma di leva, e alla sua richiesta di rinnovata concessione di crediti straordinari per il mantenimento della riorganizzazione dell'esercito del 1860, l'11 marzo si risolse, per la prima volta dall'emanazione della Costituzione, a sciogliere d'autorità la Camera dei deputati.

Lo scioglimento della Camera e la fissazione della data delle nuove elezioni, furono così decisi prima ancora che in sede di commissione si fosse formalmente preso posizione sul bilancio militare, e di conseguenza prima che fosse stata approvata la legge di bilancio per il 1862. La data dell'11 marzo 1862, che per la storiografia politica e storico-costituzionale tede-

[65] *StenBerAH*, 16a seduta, 6 marzo 1862, p. 300.

[66] Assai discutibile a questo proposito è la tesi sostenuta da A. WAHL (cfr. *Beiträge*, pp. 3-15), il quale ha asserito che gli uomini della «Fortschrittspartei» nel dare la loro approvazione alla contro-proposta Hagen avrebbero non solo posto in conto ma addirittura consapevolmente perseguito le dimissioni non solo della componente conservatrice ma anche di quella liberal-moderata del governo della Nuova Era. La «Fortschrittspartei», nel suo tentativo di far crollare il governo attraverso un voto di sfiducia del parlamento, avrebbe messo a nudo la sua strategia eversiva dell'ordine esistente, strategia mirante all'instaurazione di un sistema di governo parlamentare (p. 15). La strategia eversiva della «Fortschrittspartei» e non la volontà del monarca di governare con ministri dichiaratamente conservatori, avrebbe 'costretto' infine il monarca a difendere l'ordine costituito chiamando Bismarck al governo. Sulla stessa linea interpretativa di Wahl cfr. anche K. KAMINSKI, *Verfassung und Verfassungskonflikt*, in part. p. 63. Più equilibrata invece nell'interpretazione del significato della proposta Hagen E. HAHNDORFF, *Das Budgetrecht*, p. 73, che, a differenza dei due autori precedentemente citati, ritiene errato vedere come «solo» scopo della proposta Hagen quello di impedire l'attuazione della riforma dell'esercito contro il volere della rappresentanza popolare.

sca segna la fine della Nuova Era e l'inizio del conflitto costituzionale[67], rinvia di fatto solo al primo di tutta una lunga serie di attentati compiuti dal monarca e dal governo prussiani contro quello che dalla Costituzione emergeva quale svolgimento 'regolare' della vita politico-costituzionale.

L'inizio di un periodo di involuzione politica generale nella vita costituzionale dello Stato prussiano fu suggellato il 18 marzo 1862, quando il monarca accolse le richieste di dimissioni dei quattro ministri liberali, il ministro delle Finanze Patow, degli Interni Schwerin, della Giustizia Bernuth, e infine del Culto Bethmann-Hollweg. All'interno del nuovo governo monarchico presieduto dal principe Adolf zu Hohenloe-Ingelfingen[68], nominato *ad interim* come presidente dello *Staatsministerium* al posto del principe Hohenzollern-Sigmaringen l'11 marzo 1862, non vi era evidentemente alcun posto per nuovi ministri liberali. Ancora prima che fossero resi noti i nomi degli altri membri del governo, la nomina del principe Hohenloe, che aveva a lungo ricoperto la carica di presidente della Camera dei signori, ebbe l'effetto di eliminare le ultime residue speranze liberali sulla possibilità che il re venisse indotto, secondo il diritto conferitogli anche dalla Costituzione, ad effettuare un *Pairsschub* che modificasse la composizione interna della Camera alta[69].

[67] Alla periodizzazione tradizionalmente accettata per cui il 1862 segna allo stesso tempo la fine dell'esperimento liberal-conservatore di governo iniziato nel 1858 e l'inizio del conflitto aperto tra Camera dei deputati e governo regio, si sottrae eccezionalmente, per quanto a noi noto, il lavoro di H. SCHROTH, *Welt- und Staatsideen*. Il lavoro di Schroth, che spiega la debolezza del liberalismo tedesco della seconda metà dell'Ottocento con l'idealismo della sua concezione dello Stato (cfr. ad esempio pp. 58, 85) e il dottrinarismo della sua concezione politica (cfr. ad esempio pp. 70, 90), non ci sembra tuttavia in grado di offrire allo storico alcun valido e concreto punto di riferimento per ripensare la periodizzazione in oggetto.

[68] Il principe di Hohenloe-Ingelfingen (1797-1873), fece già parte, nella sua qualità di *Marschall*, della Dieta unificata del 1847. Dal 1850 fece parte della Prima camera e della Camera dei signori poi. Fu presidente del Consiglio dal 17 marzo fino al 24 settembre 1862.

[69] Cfr. la rubrica *Deutschland. Berlin, 13. März 1862*, in «NZ» dello stesso giorno.

Il monarca, dopo aver designato il presidente del Consiglio e aver accolto le dimissioni, oltre che dei ministri liberali, anche del ministro senza portafoglio Auerswald, il 18 marzo 1862, al posto dei 4 ministri liberali, nominò alle Finanze August von der Heydt (che dal 1848 aveva ricoperto ininterrottamente l'incarico di ministro per il Commercio), agli Interni Gustav von Jagow (capo del presidio di polizia di Breslavia), alla Giustizia il conte zur Lippe, al Culto Mühler (membro dell'Alto consiglio ecclesiastico)[70]. Dei vecchi ministri in carica restarono perciò solo Roon, ministro della Guerra, il barone von der Heydt[71], tuttavia con un nuovo incarico, e il conte Bernstorff, agli Esteri. I ministri del nuovo governo, ora 'finalmente' politicamente omogeneo, erano tutti di fede indubitabilmente conservatrice: «con il 19 marzo – come ha commentato Parisius – la Nuova Era aveva fine»[72].

In occasione delle nuove elezioni convocate dal monarca nella speranza di ottenere una maggioranza parlamentare più docile, i tentativi del nuovo ministro degli Interni Jagow di influire sul libero corso delle elezioni attraverso l'intimidazione dei funzionari statali, ristabilirono la continuità con una prassi già corrente negli anni cinquanta. Nella circolare

[70] Gustav von Jagow (1813-1879), era entrato nell'amministrazione statale nel 1842. Dopo essere stato *Landrat* a Kreuznach dal 1846 al 1861, e membro della Seconda camera nel 1848 e della Camera dei deputati dal 1855 al 1858, fu per l'appunto a capo del *Polizeipräsidium* di Breslavia nel 1861 e nel 1862. Jagow fu ministro degli Interni dal marzo 1862 al 6 dicembre di quell'anno.
Heinrich von Mühler (1813-1874), figlio del ministro della Giustizia Heinrich Gottlob von Mühler, lavorava al ministero per il Culto dal 1841. Nel 1850 divenne membro dell'Alto consiglio ecclesiastico, e fu ministro per il Culto dal marzo 1862 al 17 gennaio 1872. Egli lasciò il suo incarico all'inizio del *Kulturkampf.*
Il conte Leopold zur Lippe-Biesterfeld-Weißenfels (1815-1889), era stato all'inizio pubblico ministero a Friedeberg (Neumark), nel 1850 a Cottbus, nel 1851 a Potsdam, divenendo infine, nel 1860 consigliere della Corte d'appello di Glogau (Slesia), e nel 1861 *Oberstaatsanwalt* presso il *Kammergericht* di Berlino. Restò a capo del ministero della Giustizia sino al 5 dicembre 1867.

[71] Cfr. sopra II 2, p. 223.

[72] L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, II 1, p. 36.

da lui inviata il 22 marzo 1862[73] si esortarono le *Regierungen* e i *Landräte* ad adottare le misure opportune e a chiamare alla «collaborazione» i funzionari loro sottoposti, «allo scopo di ottenere risultati elettorali favorevoli». Nella stessa circolare si accusò inoltre «il partito democratico, sia che porti apertamente questo nome, sia che lo stesso si nasconda sotto quello di 'Fortschrittspartei' o dietro qualsiasi altra fuorviante denominazione», di voler «spostare il centro del potere statale, che secondo la storia e la costituzione prussiane riposa sulla Corona, da qui verso la rappresentanza popolare»[74]. La «Fortschrittspartei», dal canto suo, nell'appello agli elettori del 14 marzo 1862, pubblicato integralmente nell'edizione del mattino della «Nationalzeitung» del 15 marzo 1862[75], confermò di volersi attenere anche in futuro agli obiettivi posti precedentemente nel suo programma del 9 giugno 1861, dato che, come si affermava, «le promesse di un *Ausbau*, adeguato ai tempi, della nostra Costituzione, ancora incompleta nei suoi punti più importanti, e quelle secondo cui ci saremo ricongiunti alla legislazione dei tempi gloriosi della rinascita prussiana, non sono state ancora sciolte». Se la Costituzione, si affermava con decisione, «dovesse servire solo a mettere a disposizione soldi e soldati in una misura maggiore di quanto sarebbe altrimenti possibile, essa avrebbe in verità assai scarso valore».

La circolare del ministro degli Interni, aspramente criticata dalla stampa liberale[76], alla fine servì tuttavia quasi esclusivamente a rimarcare ancora di più la distanza ideologica intercorrente tra la prassi di governo dell'attuale ministro e quella del suo predecessore, come emergeva immediatamente da un confronto tra la succitata circolare di Jagow e inve-

[73] Cfr. *Circular-Erlaß des Ministers des Innern von Jagow in Betreff der Wahlen vom 22. März 1862*, in *Die innere Politik*, pp. 10-12.

[74] Cfr. *ibidem*, p. 11.

[75] Ora anche in F. SALOMON, *Die deutschen Parteiprogramme*, 1, pp. 118-22 e in H. FENSKE (ed), *Der Weg zur Reichsgründung*, pp. 240-43.

[76] Cfr. in particolare l'articolo di fondo della «NZ» del 27 marzo 1862, *Der Wahlerlaß und die Beamten*.

ce quella indirizzata dall'ex ministro liberale Schwerin alle *Regierungen* il 17 ottobre 1861, in preparazione delle elezioni del dicembre dello stesso anno[77].

Le elezioni per la VII legislatura, svoltesi rispettivamente il 28 aprile quelle per i *Wahlmänner*, il 6 maggio 1862 quella per i deputati, sancirono un ulteriore rafforzamento della coalizione formata dalla «Fortschrittspartei» e dal «Linkes Zentrum». Il rafforzamento di questi due gruppi parlamentari avvenne quasi totalmente alle spese della più moderata «Fraktion Grabow» che, generalmente considerata l'erede della vecchia «Fraktion Vincke», andò in seguito lentamente ma progressivamente dissolvendosi[78]. Alle elezioni del maggio 1862, in cui si registrò una partecipazione altissima, pari a ben il 34,3% degli aventi diritto al voto[79], furono significativamente riconfermati i mandati a tutti i deputati dei tre gruppi parlamentari liberali che avevano votato a favore della contro-proposta Hagen[80].

Dallo 'stato d'eccezione' venutosi a creare nel marzo 1862 per la mancata approvazione della legge di bilancio, non si riuscì ad uscire neanche nei pochi mesi di vita della prima sessione della VII legislatura, la seconda del 1862 (19 maggio 1862-13 ottobre 1862)[81]. Al centro dei lavori della Camera dei deputati fu posta la discussione dei due preventivi di bilancio presentati dal nuovo ministro delle Finanze von der Heydt per l'anno in corso e per quello successivo. La discussione sul bilancio militare all'interno della Commissione bilancio, che si componeva di ben 31 membri, in maggioranza della «Fortschrittspartei» e del «Linkes Zentrum»,

[77] *Ibidem.*

[78] Cfr. *Die Auflösung der Fraktion Grabow*, in «NZ» del 29 maggio 1862.

[79] Secondo L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, II 1, p. 47, non si era mai avuta in Prussia, dall'introduzione del diritto elettorale a tre classi, una così alta percentuale di votanti.

[80] Cfr. *Das Wahlergebniß*, in «NZ» dell'8 maggio 1862.

[81] *VII legislatura*: 2a sessione: 14 gennaio 1863-27 maggio 1863 (F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. VI).

e che era presieduta, come nella prima sessione del 1862, da Bockum-Dolffs («Linkes Zentrum»)[82], poté essere avviata solo nell'agosto del 1862.

A differenza di quanto era avvenuto nel 1860 e 1861, allorché le spese straordinarie per la riorganizzazione dell'esercito erano state concesse come 'straordinario' di bilancio, questa volta la Commissione, dopo aver separato dalle voci di spesa del bilancio militare quelle straordinarie per la riorganizzazione dell'esercito, propose di rigettarle a larga maggioranza[83].

Irritato dalla decisione della Commissione bilancio, che in questo modo intendeva dire basta all'ulteriore finanziamento della riorganizzazione dell'esercito avviata, senza il consenso della Camera, nel 1860, il monarca rigettò anche l'unica proposta concreta di compromesso pervenuta al governo, e cioè la proposta di mediazione firmata dai deputati liberali Stavenhagen, Sybel e Twesten[84]. Con essa, in considerazione del fatto che l'anno finanziario del 1862 era ormai quasi giunto al suo termine, e che perciò gran parte delle spese preventivate in bilancio erano state ormai effettuate, si proponeva la concessione pressoché totale delle spese straordinarie per il mantenimento della riorganizzazione militare, in cambio però dell'impegno del governo a fissare legalmente

[82] La Commissione bilancio della prima sessione della VII legislatura contava 31 membri: Taddel, Krieger-Goldap, Behrend-Danzig, Vaerst, Bockum-Dolffs, Stavenhagen, Harkort, Osterrath, Dr. Schubert, Sello, Kerst, Parrisius, Kirchmann, Opperman, Borsche, Twesten, Dahlmann, Forckenbeck, Hennig-Plonchott, Dr. Virchow, Franz Duncker, Hagen, André, Haebler, Dr. Techow, Hoverbeck, Prof. Sybel, Schlick, Forstmann, Klotz, Peterson. Questa Commissione bilancio, presieduta da Bockum-Dolffs, fu addirittura immortalata in una foto di gruppo (cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, II 1, pp. 64-65).

[83] Cfr. *Bericht der Kommission zur Prüfung des Staatshaushalts-Etats über den Etat der Militair-Verwaltung pro 1862*, del 2 settembre 1862, redatto da Baron von Vaerst («Fortschrittspartei»), in *StenBerAH*, *Anlagen*, VII, 1862, *Aktenstück* n. 126, pp. 1173-1219.

[84] *Abänderungs-Vorschlag zum Bericht der Budget-Kommission über den Etat der Militair-Verwaltung pro 1862*, dell'8 settembre 1862, in *StenBerAH*, *Anlagen*, VII, 1862, *Aktenstück* n. 127, pp. 1350-51.

nel 1863 una riduzione della ferma di leva dell'esercito permanente. Con il rigetto di questo cosiddetto *Vermittlungs-Antrag* da parte del governo e del monarca, gli esigui spazi di contrattazione ancora presenti in sede di discussione del bilancio militare, svanirono improvvisamente del tutto.

Sulla risoluzione maggioritaria della Commissione bilancio si cominciò a discutere animatamente in aula l'11 settembre 1862. La proposta della Commissione di cancellare dal progetto governativo di legge finanziaria i costi della riorganizzazione dell'esercito, fu accolta a grande maggioranza, 308 voti a favore e solo 11 contro, dalla Camera dei deputati il 23 settembre[85]. Già il giorno successivo però, e cioè il 24 settembre 1862, il monarca, in risposta al voto dell'aula sul bilancio militare, e dopo aver accolto la richiesta di dimissioni del ministro delle Finanze von der Heydt, non più disposto ad assumersi la responsabilità di continuare a guidare le finanze prussiane senza una legge di bilancio, chiamò Bismarck alla carica di presidente del Consiglio dei ministri.

La nomina di Bismarck non fu che l'atto iniziale di una complessiva e radicale opera di totale smantellamento delle premesse politico-istituzionali che avevano reso possibile l'instaurazione della fattiva collaborazione tra governo monarchico e rappresentanza popolare iniziata nel 1858. La dichiarazione resa da Bismarck di fronte alla Camera dei deputati della VII legislatura il 29 settembre, per cui non avendo la Costituzione previsto cosa dovesse accadere in caso di non raggiungimento di un accordo tra i tre fattori della legislazione sulla definizione della legge di bilancio, il governo aveva il diritto di continuare ad effettuare le spese necessarie a garantire la continuità dell'amministrazione anche senza esservi autorizzato da una regolare legge di bilancio emanata secondo l'articolo 99 della Costituzione, fu il segno inequivocabile che da una divergenza sulla «questione militare» si era sviluppata una «crisi costituzionale»[86].

[85] Cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 80.

[86] Cfr. *Politische Correspondenz* (28 ottobre 1862), in «PJ», X, 1862, p. 403: «Die Wahl ist jetzt getroffen; aus der Militär-Frage ist eine Verfassungskrisis hervorgewachsen».

Parte terza

Il blocco della politica costituzionale

Capitolo primo

Il «Sonderweg» prussiano e la teoria della «lacuna» negli anni del conflitto costituzionale

Negli anni che vanno dal 1862 al 1866 governo e rappresentanza popolare non riuscirono più a trovare l'accordo necessario richiesto dall'art. 62 della Costituzione per varare la legge di bilancio. Il governo e soprattutto il monarca non mostrarono alcuna disponibilità a ridiscutere con la rappresentanza popolare l'opzione cardine della riforma militare avviata nel 1860, e cioè la triennalità della ferma di leva, e la rappresentanza popolare, dal canto suo, reagì all'intransigenza governativa e regia negando il suo assenso, per quattro anni consecutivi, all'effettuazione delle spese militari preventivate nei progetti governativi di legge finanziaria.

La prassi seguita nella trattazione del bilancio fu sempre decisa di comune accordo dai due gruppi parlamentari liberali del «Linkes Zentrum» e della «Fortschrittspartei», che detenevano ormai da soli la maggioranza dei seggi parlamentari[1]. Già in sede di Commissione bilancio i costi della

[1] Dopo le elezioni del 6 maggio 1862 e la spaccatura in tre tronconi del gruppo parlamentare «Grabow» (in merito si veda sotto in questo stesso capitolo a p. 432, n. 87 e inoltre L. PARISIUS, *Deutschlands politische Parteien*, p. 62) e dopo che nel corso dell'anno i seggi liberali resisi nel frattempo vacanti erano stati rioccupati per lo più da deputati di orientamento ancora più radicale, all'inizio del 1863 la consistenza numerica dei gruppi politici rappresentati in parlamento era la seguente:

1. Conservatori (con esclusione di un indipendente)	12	(1861:15)
2. Cattolici	32	(1861:54)
3. «Fraktion Vincke» o dei «Konstitutionelle» (compresi due indipendenti)	24	
4. «Freier parlamentarischer Verein» o «Fraktion Rönne» (compreso Grabow)	19	
5. «Linkes Zentrum» o «Fraktion Bockum-Dolffs» (compresi quattro indipendenti)	101	(1861:52)

riorganizzazione venivano scorporati dall'ordinario di bilancio sotto cui comparivano nel progetto governativo di legge finanziaria, da qui inseriti tra le voci dello straordinario di bilancio conformemente a quella che era, secondo la Commissione, la loro vera natura, e infine come straordinari bocciati dalla maggioranza della Commissione.

La decisione di cancellare i costi della riorganizzazione militare dal preventivo governativo di bilancio per il 1862 fu posta per la prima volta in atto dalla Commissione bilancio della Camera, come si è visto, nella tarda estate del 1862. Il progetto di bilancio così modificato, dopo essere stato approvato anche dall'aula a larghissima maggioranza il 23 settembre[2], venne trasmesso alla Camera dei signori.

La maggioranza della Camera dei deputati certo non si aspettava, realisticamente, che l'altro ramo dell'istituzione parlamentare, cui la Costituzione (art. 62) aveva riconosciuto solo il diritto di accogliere o rigettare per intero il progetto di bilancio trasmessole, approvasse gli emendamenti da essa apportati al progetto governativo di bilancio; se la Camera dei signori li avesse accolti, infatti, si sarebbe trovata coinvolta nel conflitto con il governo regio dalla parte della Camera dei deputati. Questa eventualità, invece, durante il conflitto costituzionale che paralizzò la Prussia dal 1862 al 1866, non si verificò mai; la diversa natura ed origine delle due Camere, l'una elettiva e l'altra di nomina regia, che spaccava in due la Dieta prussiana, non consentì che la contrapposizione tra il monarca ed il suo governo da un lato e la Camera dei deputati dall'altro sfociasse in un ancor più generale e temibile conflitto tra parlamento e governo.

La Camera dei signori, pur essendo formalmente un ramo del parlamento, anziché vedersi e agire come parte integrante dell'istituzione parlamentare (seppur nella sua specificità

6. «Deutsche Fortschrittspartei»	141 (1861:109)
7. Polacchi	23 (1861:23)

(*Fonte*: L. PARISIUS, *ibidem*, p. 62).

[2] Cfr. *StenBerAH*, 53a seduta, 23 settembre 1862, pp. 1869-70.

di corpo rappresentativo non elettivo), aveva ormai definitivamente introiettato il ruolo di «organo della politica governativa», come in seguito l'ebbe a definire lo stesso Bismarck nelle sue memorie[3]. Con questa Camera dei signori i deputati liberali nell'autunno del 1862, dopo che la richiesta di riforma della stessa avanzata con forza già nel 1861 dalla «Fortschrittspartei» e le accuse di illegalità lanciate al suo indirizzo dagli *Altliberalen* verso la fine della Nuova Era[4] si erano infrante contro un muro di gomma, avevano ormai imparato a fare i conti.

La notizia che la Camera dei signori nella sua seduta dell'11 ottobre 1862 aveva deciso di rigettare il progetto di bilancio così come le era pervenuto modificato dall'AH[5] non colse perciò di sorpresa la maggioranza liberale della Camera dei deputati; il rigetto *in toto* del progetto di bilancio rientrava peraltro pienamente tra i diritti ad essa riconosciuti dalla Costituzione. Quando però fu chiaro che la Camera dei signori non si era limitata a rigettare il bilancio trasmessole dall'AH, ma si era anche permessa di dare la sua approvazione ad un altro progetto di bilancio, quello originariamente presentato dal governo il 25 maggio 1862[6], la maggioranza liberale dei deputati comprese immediatamente che la

[3] O. VON BISMARCK, *Gedanken und Erinnerungen*, I (1898), p. 143.

[4] Cfr. sopra al cap. II 4, p. 351. A questo medesimo proposito cfr. anche *Rede des Candidaten der Fortschrittspartei, Prediger Dr. Rupp, gehalten in der Wahlmänner-Versammlung zu Königsberg i.Pr. am 28. Dezember 1861. Stenographisch nach Gabelsberger System niedergeschrieben* (Königsberg 1861), cit. in H. ROSENBERG, *Die nationalpolitische Publizistik*, I, pp. 188-89; *Die verfassungsmäßige Reform des Herrenhauses* (Berlin 1860), cit. *ibidem*, p. 181; E. FISCHEL, *Männer und Maßregeln* (Berlin 1861), cit. *ibidem*, pp. 182-83; H. BÜTTNER, *Die Umgestaltung des Herrenhauses* (Danzig 1861), cit. *ibidem*, p. 185; F. GUTSMUTH, *Patriotische Untersuchungen bezüglich preußischer Zustände* (Hamburg 1860-1862), cit. *ibidem*, pp. 184-85.

[5] Cfr. *StenBerAH*, 65a seduta, 13 ottobre 1862, p. 2235 (il presidente della Camera Grabow legge il punto «A» della comunicazione in questo senso pervenutagli dalla Camera dei signori).

[6] *StenBerAH*, 65a seduta, 13 ottobre 1862, p. 2235 (il presidente Grabow legge il punto «B» della comunicazione dell'HH).

Camera alta non aveva esitato a varcare pericolosamente la soglia della legalità costituzionale allorché il governo ed il monarca l'avevano costretta a schierarsi in modo inequivocabile. La decisione della Camera dei signori dell'11 ottobre 1862 di ripristinare l'originario progetto governativo di bilancio, nonostante che non le fosse mai stato sottoposto e in spregio di tutto il lavoro fatto dalla Commissione bilancio della Camera dei deputati, rappresentava una sfida aperta alla Costituzione. La manifesta «incostituzionalità» di questa decisione fu stigmatizzata pubblicamente dallo stesso presidente dell'AH, che era allora Grabow, e poi denunciata anche formalmente dalla maggioranza della Camera dei deputati con la cosiddetta risoluzione Forckenbeck[7]. In difesa della reazionaria ed incostituzionale decisione della Camera dei signori scese invece in campo il conservatore Adolf Heinrich von Arnim-Boytzenburg[8], la cui tesi, in base

[7] Per il testo della risoluzione Forckenbeck, in cui si accusava la Camera dei signori di violazione dell'ultimo capoverso dell'art. 62 della Costituzione, cfr. *StenBerAH*, 65a seduta, 13 ottobre 1862, p. 2242.

[8] Cfr. *Das Recht des Herrenhauses bei Festsetzung des Staatshaushaltsetats* (Berlin [febbraio] 1863), cit. in H. ROSENBERG, *Die nationalpolitische Publizistik*, II, pp. 515-16.
Il conte Adolf Heinrich von Arnim-Boytzenburg (1803-1868), discendente di un'antica casata nobile della marca di Brandeburgo, studiò diritto e scienze dello Stato a Gottinga e a Berlino. Dopo aver sostenuto gli esami necessari per intraprendere la carriera amministrativa, fu prima *Landrat* e poi *Regierungspräsident* a Stralsund e quindi ad Aquisgrana. Nel 1837 fu nominato membro del Consiglio di Stato, nel 1838 posto alla guida della *Regierung* di Merseburgo, e poi, dopo l'ascesa al trono di Federico Guglielmo IV, nominato *Oberpräsident*, presidente della Giunta provinciale, della Posnania. Lo stesso monarca lo chiamò solo due anni dopo, evidentemente soddisfatto del servizio prestato, a dirigere il ministero degli Interni; in questa carica rimase per tre anni, dal 1842 al 1845. Nominato capo del governo nei giorni della rivoluzione del marzo 1848, dovette lasciare il suo incarico dopo soli 10 giorni quando fu costituito il governo Camphausen. Membro dell'Assemblea nazionale di Francoforte, nel 1849 fu uno dei capi più in vista dei conservatori della Seconda camera, sia di quella sciolta nell'aprile di quello stesso anno, sia di quella eletta dopo sulla base del diritto elettorale a tre classi, partecipando quindi attivamente ai lavori di revisione della Costituzione. In seguito, a partire dal 1853 e sino alla fine della sua vita, fece sempre parte della Camera dei signori. Su Arnim-Boytzenburg cfr. la voce bio-

alla quale la Camera dei signori poteva pronunciarsi anche sull'originario progetto di bilancio governativo, oltre che su quello trasmessogli dalla Camera dei deputati, fu contestata all'epoca sia da Ludwig von Rönne[9], sia da Eduard Lasker[10].

Negli anni successivi al 1862 la Commissione bilancio della rappresentanza popolare riadotterà sempre di nuovo, tanto nella seconda e ultima sessione della VII legislatura (14 gennaio – 27 maggio 1863), quando si discusse il bilancio per il 1863, quanto per tutte e tre le sessioni dell'VIII legislatura[11], la sua risoluzione tattica di decurtare il progetto di bilancio governativo dei costi della riorganizzazione dell'esercito, risoluzione che ogni volta fu ratificata anche dall'aula. Fino alla fine del conflitto la Camera dei deputati adottò inoltre una tattica di lotta ineccepibilmente legalistica: essa non si spinse mai, e non a caso, fino a rigettare l'intero bilancio. Come tenne a precisare Schulze già in un suo discorso parlamentare del 15 settembre 1862, una *Budgetverweigerung* da parte della Camera dei deputati avrebbe significato un oltrepassamento del suo diritto costituzionale di emendare il bilancio governativo[12].

Il legalismo della tattica di lotta della maggioranza parlamentare non riuscì però a convincere né il governo né la Camera dei signori dell'utilità di desistere dal ricorrere continuamente, nella conduzione del conflitto, ad «armi» pratiche e ad argomentazioni teoriche che si situavano inequivocabilmente al di fuori del terreno della legalità costituziona-

grafica della *NDB*, I, p. 368, e inoltre quella, assai più completa ed interessante, di Constantin RÖßLER sull'*ADB*, I, pp. 558-66.

9 Cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I 1 (1869), pp. 384-5, n. 1.

10 Cfr. E. LASKER, *Das Herrenhaus* (1863).

11 L'VIII legislatura dell'AH ebbe il seguente decorso:
1a sessione 9 novembre 1863-25 gennaio 1864
2a sessione 14 gennaio 1865-17 giugno 1865
3a sessione 15 gennaio 1866-23 febbraio 1866
(cfr. F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. VI).

12 Cfr. H. SCHULZE, *Schriften und Reden*, pp. 107-131, in part. pp. 113 e 125.

le. La Camera dei signori ad esempio, nonostante che la sua decisione fosse indubitabilmente «null und nichtig» dal punto di vista giuridico, non rinunciò nel 1864 a ripristinare, secondo la prassi incostituzionale già sperimentata nel '62, il progetto di bilancio governativo, con effetto devastante sulla certezza del diritto costituzionale[13]; e il monarca e il suo governo, dal canto loro, non si sentirono mai realmente in dovere di cercare un compromesso con la Camera dei deputati sulla spinosa questione della riorganizzazione dell'esercito.

Nella contrapposizione politica insorta tra i cosiddetti 'tre fattori della legislazione' (il governo monarchico e le due Camere) in materia di bilancio, all'evidente violazione della Costituzione perpetrata dalla Camera dei signori corrispose piuttosto l'ostinata ricusazione, di fatto, da parte governativa e monarchica, di quella «via del compromesso» tacitamente presupposta, secondo i liberali, dalla via ordinaria della legislazione fissata nell'art. 62 della Costituzione[14]. Se il governo avesse realmente voluto percorrere la «via del compromesso», una volta dimostratesi vane le misure sia di scioglimento delle Camere sia di rimpasto governativo[15], esso

[13] Cfr. a questo proposito *Das Budget im Herrenhaus*, in «NZ» del 28 gennaio 1864 (edizione del mattino).

[14] Cfr. a questo proposito le asserzioni fatte dal deputato liberale Loewe (Bochum) il 22 maggio 1863 (*StenBerAH*, 47a seduta, 22 maggio 1863, p. 1275: «... ogni progresso negli Stati costituzionali si realizza attraverso la via del compromesso: il compromesso anzitutto tra i singoli partiti e poi tra i singoli fattori cui in ultima istanza spetta di realizzare la legislazione e l'autodeterminazione dello Stato») come anche l'articolo di fondo, *Zwei Reden. III.*, della liberal-democratica «VZ» del 29 gennaio 1865 («... la possibilità di esistere del costituzionalismo risiede nella necessità delle concessioni reciproche, dei compromessi. Noi condividiamo anche il punto di vista che i compromessi secondo la Costituzione prussiana sono più necessari che secondo qualsiasi altra costituzione. Noi arriviamo addirittura ad affermare che essi hanno una base assai profonda nella storia prussiana, nella concezione del popolo, come anche nel rapporto tra monarca e popolo»).

[15] Misure che, come si ricorderà, erano state già adottate a conclusione della prima sessione della VI legislatura nella primavera inoltrata del 1862 (cfr. sopra II 5, pp. 385 ss.).

avrebbe dovuto, ad esempio secondo il liberale Virchow, modificare il suo progetto di bilancio e il suo progetto di riorganizzazione dell'esercito fintantoché non avessero incontrato il consenso della Camera dei deputati[16].

Che l'instancabile ricerca del compromesso dovesse necessariamente guidare la vita politico-costituzionale era perciò un assunto fondamentale della dottrina costituzionale e della teoria politica dei liberali. Assunto fondamentale, si è detto, non certo esclusivo. Nel medesimo principio credevano, o meglio asserivano di credere, anche i conservatori; esso fu esplicitamente e ripetutamente proclamato come la base prima della vita costituzionale dallo stesso capo del governo. Assai noto è il discorso tenuto da Bismarck alla Camera dei deputati il 27 gennaio 1863, in pieno conflitto costituzionale, quando egli ebbe ad affermare che «la Costituzione mantiene saldamente l'equilibrio dei tre fattori della legislazione in tutte le questioni, anche nella legislazione di bilancio», e che «nessuno di questi poteri può *costringere* l'altro a cedere, ...tutta la vita costituzionale è sempre una serie di compromessi»[17]; come noto è pure l'altro suo intervento parlamentare, nella stessa direzione, del 24 gennaio 1865, quando egli asserì che: «La base del processo della vita costituzionale è ovunque il compromesso... In una contrapposizione di questo tipo [quale quella tra governo e AH in materia di bilancio] la Costituzione rimanda... alla necessaria via del compromesso»[18].

Che in modo particolare per una monarchia costituzionale

[16] Così Rudolf Virchow in un discorso parlamentare dell'11 settembre 1862 (cfr. R. VIRCHOW, *Sämtliche Werke*, XXX, p. 229).

[17] Salvo poi però concludere con un ammonimento: «se il compromesso viene vanificato dal fatto che uno dei poteri in gioco vuole imporre il suo punto di vista con assolutismo dottrinario, allora la catena di compromessi si interrompe e al suo posto subentrano conflitti e solo conflitti; e poiché la vita dello Stato non può fermarsi neanche un attimo i conflitti diventano prove di forza» (cfr. *StenBerAH*, 5a seduta, 27 gennaio 1863, p. 54 [Bismarck]).

[18] Cfr. *StenBerHH*, 4a seduta, 24 gennaio 1865, p. 30 (Bismarck-Schönhausen).

la pratica del compromesso fosse assolutamente vitale, e che solo attraverso la disponibilità al compromesso fosse possibile governare un sistema politico bipolare quale quello che si era andato gradualmente strutturando in Prussia sino agli anni sessanta dell'Ottocento, non poteva non essere riconosciuto anche da Bismarck, come dimostrerà incontrovertibilmente l'alleanza di ferro stretta con i nazionalliberali dopo la fine del conflitto[19]. Negli anni del conflitto costituzionale però, anni in cui Bismarck vedeva dipendere il suo destino di statista quasi totalmente da quello dello stesso monarca che lo aveva chiamato a domare la maggioranza parlamentare ribelle, il nuovo presidente del Consiglio non avrebbe mai potuto non sentirsi obbligato dal suo dovere di lealtà verso il monarca a difendere senza cedimento alcuno la strenua volontà di quest'ultimo di rafforzare il potenziale militare dello Stato prussiano[20]. In questo contesto, di fronte alla ferma volontà del monarca di portare avanti il rafforzamento dell'esercito senza scendere a nessun compromesso, anche a costo di calpestare apertamente le competenze indirettamente attribuite dalla Costituzione alla rappresentanza popolare in materia di organizzazione militare, Bismarck non avrebbe mai potuto farsi autonomamente latore di compromessi reali[21]. Non è certo un caso che durante gli anni del conflitto egli abbia rigettato sempre energicamente la dottrina della «*Fiction* costituzionale», della necessità cioè di «distinguere» tra la responsabilità del monarca e quella dei suoi ministri, così come formulata ad esempio da Heinrich von Sybel nel gennaio del 1863[22].

[19] Cfr. sotto alle pp. 609 ss.

[20] Sui rapporti tra Bismarck e il monarca si concorda in questo senso perciò con L. GALL, *Bismarck*, p. 229.

[21] Non si concorda, di conseguenza, con quanto affermato da Nipperdey per il quale Bismarck, anche negli anni del conflitto, avrebbe goduto di ampia libertà di manovra e avrebbe perciò avuto larga possibilità di affermare la sua personale concezione della politica (cfr. T. NIPPERDEY, *Deutsche Geschichte*, in particolare pp. 761-63).

[22] Cfr. a questo proposito la secca replica di Bismarck alle disquisizioni sulla «constitutionelle Fiction» fatte da Sybel in *StenBerAH*, 5a seduta, 27 gennaio 1863, pp. 34-6 (Sybel) e p. 53 (Bismarck).

Non meno del suo predecessore Federico Guglielmo IV, anche Guglielmo I riteneva che i poteri del monarca, nella veste di capo dell'esercito (*Kriegsherr*), non fossero stati limitati sostanzialmente dal dettato costituzionale. Ammettere che la rappresentanza popolare, facendo leva sui poteri di veto ad essa assegnati dalla Costituzione in materia di bilancio e quindi anche di spese militari, potesse influire, seppur per via indiretta, su tutta l'organizzazione dello Stato, e quindi anche sull'organizzazione dell'esercito, avrebbe voluto dire per il monarca, come per qualsiasi strenuo sostenitore del 'principio monarchico' – così come teorizzato e definito ad esempio da Friedrich Julius Stahl – nientemeno che un'inammissibile «intrusione» della rappresentanza popolare nella sfera della prerogativa regia. Riconoscere alla rappresentanza popolare un potere effettivo in questioni relative all'organizzazione dell'esercito avrebbe significato, come si ripeté quasi ossessivamente nella pubblicistica politica conservatrice di quegli anni, spalancare le porte alla transizione da un sistema monarchico-costituzionale ad uno sfacciatamente parlamentare.

Per tutto il corso del conflitto il polo monarchico-governativo negò decisamente nei fatti che la rappresentanza popolare potesse ergersi, nella determinazione delle linee di svolgimento della vita politico-costituzionale della Prussia, a sua controparte simmetrica e concorrente paritario. L'assenza di spazi di contrattazione politica tra governo e rappresentanza popolare, che per il primo era la conseguenza del massimalismo estremista e dell'intransigenza dottrinaria delle forze «democratiche» della «Fortschrittspartei», fu indubbiamente anche il prodotto del persistente rifiuto del polo monarchico-governativo di riconoscere all'avversario perlomeno pari diritti nella lotta per l'affermazione dei suoi ideali e dei suoi progetti politici.

Nei quattro anni del conflitto, che precedettero l'inizio per la Prussia di una nuova vita politico-costituzionale all'interno della cornice della Confederazione della Germania del Nord, tra gli omaggi verbali di Bismarck al principio del compromesso come base della vita costituzionale, e la sua reale disposizione politica e psicologica a tradurlo effettiva-

mente in pratica, si poté e si può agevolmente constatare un abisso incolmabile. Da un lato, il monarca ed il suo governo lasciarono chiaramente trasparire di non essere disposti a sacrificare nessuno dei principi-guida della riorganizzazione militare sull'altare di quel compromesso politico-istituzionale così solennemente ossequiato da Bismarck. Dall'altro essi, confidando sul realistico assunto che un conflitto della portata di quello prussiano non avrebbe certo potuto protrarsi in eterno, lasciarono negligentemente ma astutamente ricadere il peso e lo sforzo della ricerca del compromesso sulle spalle dell'avversario, su quella parte politica cioè che effettivamente lo riteneva necessario e possibile, sulla parte che credeva sinceramente nella necessità di pervenire a concrete concessioni bilaterali. Il compromesso, effettivamente cercato e praticato dal governo solo nel 1866 con la richiesta formale al parlamento di concessione dell'«indennità» per aver gestito per ben quattro anni consecutivi le finanze dello Stato senza alcuna base legale[23], non fu lo sbocco di un'equilibrata e responsabile ricerca di una soluzione del conflitto attraverso il confronto, aperto, razionale e pubblico, nel luogo a ciò deputato, e cioè in parlamento, secondo le regole di un moderno Stato costituzional-rappresentativo. Nella legge di indennità del 1866 è ben difficile scorgere qualcosa di più che il sigillo formale e lo strumento di ratifica di un armistizio preparato fuori dal parlamento. Fu nel campo della politica estera che il governo prussiano, uscito vittorioso dalla guerra con l'Austria, cercò e trovò gli strumenti per affilare le sue armi di persuasione; solo facendo leva sui sentimenti patriottici e nazionalistici dei dirigenti del movimento liberale e di larga parte dell'opinione pubblica prussiana, Bismarck riuscì a indurre il parlamento a sgravare sé ed il suo governo anche formalmente della responsabilità per la quadriennale pratica incostituzionale di governo[24].

[23] Sul modo in cui 'concretamente' furono gestite le finanze statali negli anni del conflitto cfr. sotto in questo stesso capitolo alle pp. 438 ss. e inoltre al cap. III 3, alle pp. 538 ss. e 584 s.

[24] Sulla cosiddetta legge di indennità del 1866 cfr. sotto al cap. III 4, alle pp. 600 ss.

Data la caratteristica tendenza del polo monarchico-governativo a minimizzare per quanto possibile le competenze politiche riconosciute alla rappresentanza popolare dalla Costituzione, bastava che saltasse (o che intenzionalmente si lasciasse saltare) il regolare e quotidiano compromesso politico-istituzionale di cui si nutre e su cui si fonda la vita politica di uno Stato rappresentativo-parlamentare, perché esso si sentisse automaticamente legittimato a dichiarare inservibile, 'impotente', quella costituzione scritta, 'formale', che proprio il compromesso aveva posto come regola fondamentale della vita politico-costituzionale. Da qui ad evocare il fantasma dell'insanabile contraddizione esistente tra la costituzione 'formale' e quella 'materiale', o ad additare terroristicamente il pericoloso 'vuoto di diritto' che da ciò inevitabilmente insorgeva, da qui alla proclamazione di quell'*Ausnahmezustand* che chiama e legittima allo stesso tempo la decisione politica forte ed esemplare di cui, a ben vedere, può farsi carico solo il soggetto politico pronto in qualsiasi momento a chiamarsi fuori dall'ordinamento giuridico vigente, il passo era evidentemente assai breve. Tacciare di dottrinarismo e ridurre al silenzio qualsiasi opposizione politica che osasse sollevare la *Rechtsfrage* contro una prassi di governo palesemente illegale ed incostituzionale, per agevolare così l'opera di colui che, essendo riuscito ad imporsi nello e sullo stato d'eccezione, si apprestava a fare dell'antico diritto del più forte il 'nuovo' diritto, dopo aver reso «invisibile» il diritto pubblico sin qui valido[25], diventava ora non solo necessario ma addirittura vitale.

Il 'nuovo' diritto, sedicente sovrapositivo, che gradualmente si addensava sulla carta costituzionale e che ne occultava sempre più la vista, risultava però in realtà dalla sommatoria dei vecchi diritti sovrani illimitati dell'età cetual-assolutistica. La pretesa monarchica e governativa di far pervicacemente valere la 'consuetudine' precostituzionale anche nel nuovo scenario costituzional-rappresentativo, svelava così immancabilmente il suo 'intento' intrinsecamente anticosti-

[25] Cfr. *Das unsichtbare Staatsrecht*, in «NZ» del 1° febbraio 1863.

tuzionale. Certo, tra i conservatori più audaci e smaliziati non mancò chi tentò di presentare, con un effetto provocatorio esponenziale, l'"originale' progetto di reintrodurre i vecchi diritti precostituzionali dell'esecutivo nel giovane Stato costituzionale prussiano per un *Ausbau der Verfassung*, come si formulò esplicitamente ad esempio in una assai intrigante brossura anonima del luglio 1862[26]. Nel momento in cui però il suo autore chiedeva di ristabilire quel «diritto consuetudinario» (*Gewohnheitsrecht*) per cui da sempre era il monarca il «signore dell'amministrazione», e contemporaneamente auspicava la creazione di un «nuovo» *Gewohnheitsrecht*, secondo cui spettava al governo, qualora non riuscisse ad accordarsi con le Camere sul nuovo bilancio, continuare a condurre l'amministrazione o sulla base del bilancio dell'anno appena trascorso o sulla base di un *Normaletat* (una specie di bilancio permanente[27]), non può più sussistere alcun dubbio che se pure di *Ausbau der Verfassung* in campo conservatore si finiva per parlare, era però in un senso del tutto opposto a come lo intendevano i liberali.

Per ben quattro anni fu questo 'nuovo' diritto consuetudinario di cui parlava la pubblicistica conservatrice il solo diritto realmente vigente all'interno della monarchia costituzionale prussiana; in suo nome, i vertici dell'esecutivo prussiano riuscirono effettivamente a governare, per un lasso di tempo relativamente lungo, «legibus solutus», come recitava, emblematicamente, il titolo del saggio di Eduard Lasker, *Rex legibus solutus*, apparso sui «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur» nel 1863.

[26] Cfr. *Zum Ausbau der Verfassung* (Berlin 1862), 48 pp., repertoriata in H. ROSENBERG, *Die nationalpolitische Publizistik*, II, pp. 490-91. Su questa brossura anonima dal titolo quantomeno forviante cfr. anche O. NIRRHEIM, *Der Konflikt in Preußen*, pp. 25-6.

[27] Cfr. *Zum Ausbau der Verfassung*, p. 491. La proposta di introdurre un *Normaletat*, che evidentemente cozzava con il principio costituzionale (art. 99) della periodicità annuale della definizione e dell'approvazione del bilancio, continuamente riproposta dai conservatori durante il conflitto costituzionale, fu sempre rigettata dai liberali; cfr. ad esempio in merito la «NZ» dell'8 novembre 1863.

Come lo scenario politico che si è appena delineato poté concretamente prendere forma in una situazione come quella prussiana degli anni del conflitto sarà per l'appunto l'oggetto delle pagine che seguono.

Nell'agosto del 1862 l'ufficiosa «Sternzeitung»[28] ospitò due articoli dai toni estremamente allarmanti. In essi infatti si parlava del riacutizzarsi, dopo gli anni immediatamente successivi al 1850, dei problemi creati dalla presenza di «una lacuna nella Costituzione»[29].

La «lacuna» giuridico-normativa[30] e di potere in questione

[28] Su questo giornale cfr. quanto si è già detto sopra al cap. II 5, a p. 365, n. 16. Il governo, che negli anni del conflitto costituzionale non dispose di un vero e proprio «organo di stampa governativo da cui l'opinione pubblica [potesse] ricavare con sicurezza i suoi punti di vista», si appoggiò preferibilmente alla cosiddetta «stampa ufficiosa» (cfr. l'articolo di fondo della «VZ», *Was ist ministeriell*, del 27 novembre 1864). Sulla pericolosità della stampa ufficiosa, cioè di quella stampa «cui ora [veniva] comodo assumere l'atteggiamento di rappresentare il governo, ora di *perhorresciren* lo stesso» creando una «confusione enorme nell'opinione pubblica», cfr. le dichiarazioni di Rudolf Virchow in *StenBerAH*, 13a seduta, 9 dicembre 1863, p. 348. Nel panorama della stampa politica, il governo disponeva per la sua attività ufficiale oltre che dello «Staatsanzeiger», di cui si è già detto (cfr. sopra al capitolo II 2, n. 15), anche delle Gazzette ufficiali (*Amtsblätter*) dei distretti governativi, dei *Kreisblätter*, del quotidiano «Neue Preußische [Kreuz-]Zeitung» e dei *Blätter* della medesima. Dopo la cessazione della pubblicazione della «Sternzeitung» (fine del 1862) il governo riuscì ad attirare a sé, per sostenere le sue opinioni, anche un piccolo quotidiano fino ad allora indipendente, la «Norddeutsche Allgemeine Zeitung». Sul forte interesse prestato da Bismarck alla stampa politica cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, II 1, p. 125.

[29] Cfr. *Eine Lücke in der Verfassung, I*, e *II*, in «Sternzeitung», rispettivamente del 14 e 19 agosto 1862, cit. dalla raccolta *Die innere Politik*, rispettivamente alle pp. 26-9 e 29-32. Detta raccolta, in cui furono riprodotti anche numerosi atti ufficiali del governo prussiano dal 1862 al 1866 venne definita nell'articolo di fondo del supplemento della «Neue Preußische Zeitung» del 18 maggio 1866, «una storia in certo qual modo di parte governativa degli ultimi quattro anni».

[30] Il primo a parlare letteralmente della presenza di una «lacuna» nella Costituzione prussiana, con riferimento alla contraddittoria compresenza nella Costituzione degli articoli 99 e 109 (cfr. quanto Rönne aveva detto in proposito sopra al cap. I 4, pp. 136 ss.), era stato, secondo

era, evidentemente, quella cui ci si sarebbe trovati di fronte – così l'articolista della «Sternzeitung» – 1. se il governo e la maggioranza parlamentare liberale non fossero riusciti a trovare un accordo sulla legge di bilancio per l'anno in corso prima della chiusura del *Landtag*, come imponeva l'art. 99 della Costituzione, e 2. se il governo non si fosse risolto, di fronte al prospettarsi della temuta eventualità, ad amministrare comunque le entrate statali per garantire la continuità della vita dello Stato.

I due articoli della «Sternzeitung» apparvero, si noti bene, a n c o r a p r i m a che il 23 settembre 1862 la Camera dei deputati, su proposta della Commissione bilancio, deliberasse di cancellare dal preventivo di bilancio militare per il 1862 le spese necessarie a garantire la riorganizzazione dell'esercito. Ancora prima che Bismarck[31] il 30 settembre 1862 osasse sostenere, tanto platealmente quanto grossolanamente in sede di Commissione bilancio, che in conseguenza del mancato raggiungimento di un accordo tra i tre fattori della legislazione sulla legge di bilancio, ci si sarebbe venuti fatalmente a trovare di fronte ad una *tabula rasa* che avrebbe senz'altro legittimato il *Notrecht* governativo a continuare ad amministrare le finanze statali anche senza una tale legge[32]. E infine, ancora prima che la Camera dei signori optasse per il ristabilimento del progetto di bilancio governativo, con una decisione palesemente «incostituzionale»[33], sancen-

H.-Ch. KRAUS, *Ursprung und Genese*, p. 224, il conservatore Arnim-Boytzenburg (cfr. sopra, in questo stesso capitolo, a p. 398, n. 8) il 25 febbraio 1851. Sulla *Lückentheorie* degli anni '50 cfr. inoltre E. HAHNDORFF, *Das Budgetrecht*, p. 47; su quella degli anni del conflitto cfr. invece W. BECKER, *Die angebliche Lücke*, in part., sul già citato articolo della «Sternzeitung» del 14 agosto 1862, pp. 268 ss.

[31] Bismarck fu ufficialmente nominato presidente dello *Staatsministerium*, oltre che ministro degli Esteri, l'8 ottobre 1862 (cfr. *StenBerAH*, 63a seduta, 9 ottobre 1862, p. 2185 [comunicazione di Bismarck al Presidente della Camera dei deputati]).

[32] Cfr. *StenBerAH*, *Anlagen*, VIII 4, 1862, *Aktenstück* n. 151, pp. 1606-610, qui p. 1609.

[33] Cfr. sopra, in questo medesimo capitolo, alle pp. 397 s.

do così anche dal punto di vista giuridico-formale l'apertura del conflitto tra i tre fattori della legislazione.

Insomma, ancora prima che si potesse effettivamente dedurre dal precipitare degli eventi la certezza che entro il 1862 non si sarebbe più riusciti a varare regolarmente la legge di bilancio e fosse ormai incontrovertibile l'attualità del problema: *Was geschieht, wenn das Etatsgesetz nicht zur Vereinbarung gelangt?*[34], attualità che sola avrebbe giustificato la riesumazione della *Lückentheorie* relativamente all'art. 99 della Costituzione, la stessa teoria era stata riportata in primo piano tanto prontamente quanto minacciosamente dalla stampa ufficiosa, costringendo di conseguenza anche i vari quotidiani liberali ad occuparsene nelle loro pagine.

Nell'articolo del 14 agosto, in particolare, la «Sternzeitung» si diceva intrigantemente d'accordo con la liberale «Nationalzeitung» sul postulato secondo cui la legge di bilancio, a differenza di tutte le altre leggi, 'doveva' necessariamente essere emanata[35]. Essa deplorava tuttavia con forza che il quotidiano liberale dopo aver affermato quel «postulato» non fosse poi però stato in grado di dare una risposta all'interrogativo, ora divenuto particolarmente pressante, del 'come' il medesimo potesse essere soddisfatto sotto qualsiasi condizione.

Come la «Nationalzeitung» anche il quotidiano degli *Altliberalen*, la «Berliner Allgemeine Zeitung»[36] – riferiva sem-

[34] Così si intitolava infatti un saggio di Lasker apparso nel 1862 all'interno dei «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur», e poi ripubblicato nella raccolta *Zur Verfassungsgeschichte Preußens* all'interno del saggio di E. LASKER, *Fragen des Staaatsrechts*, pp. 355-64.

[35] Cfr. *Eine Lücke in der Verfassung, I*, in *Die innere Politik*, p. 28.

[36] Il quotidiano, che E. FÜLLING, *Die preußischen Altliberalen*, p. 5, ha definito come l'«organo» della «Fraktion Vincke», divenne, dopo lo scioglimento di fatto di quest'ultima, il giornale della «Fraktion Grabow» (cfr. *ibidem*, p. 27). La «Berliner Allgemeine Zeitung» uscì per soli due anni, il 1862 e il 1863. Diretto dal 1° gennaio 1862 da Julian Schmidt, il quotidiano si schierò con la «Fortschrittspartei» contro la riorganizzazione dell'esercito e a favore dell'introduzione della ferma di leva bien-

pre il succitato ufficioso organo di stampa governativo –, aveva negato che si potesse parlare di una lacuna nella Costituzione. Le sue posizioni non apparivano tuttavia così inquietanti come quelle della «Nationalzeitung»: nella «trattazione pratica della questione pendente» dell'organizzazione dell'esercito, essa si sarebbe infatti mostrata ben più disposta al compromesso di quanto si potesse a prima vista desumere dalla sua «concezione teorica»[37].

Alla liberale «Kölnische Zeitung»[38] infine, che come gli altri due quotidiani liberali aveva rigettato energicamente la tesi della lacuna costituzionale, con l'argomento però che ciò che si rilevava come 'lacuna' rientrava *eo ipso* nella natura del «konstitutionelles Verfassungsrecht», l'articolista della «Sternzeitung» muoveva un rimprovero il cui senso e i cui presupposti ideologici interessa qui indagare più a fondo, in quanto assai caratteristici delle coordinate argomentative entro cui solitamente ci si muoveva in campo conservatore.

All'interpretazione 'relativizzante' della lacuna costituzionale fornita dalla «Kölnische Zeitung» il nostro articolista rimproverava di adottare un «Maßstab», e cioè un metro di misura, che non era quello «della *Verfassung* prussiana»[39], facendo così astutamente leva sulla medesima distinzione/opposizione tra la *Verfassung* nel suo concetto «formale», la *Konstitution*, e la *Verfassung* nel suo concetto «materiale», e cioè il modo di essere concreto di uno Stato, su cui aveva già richiamato l'attenzione il giurista conservatore F.J. Stahl in un capitolo del suo trattato dedicato a «La legge fondamentale dello Stato» (*Das Staatsgrundgesetz*)[40], e su cui tempo

nale, ma fu sempre attenta a preservare la sua autonomia dalle direttive di quel partito.

[37] Cfr. *Eine Lücke in der Verfassung, II*, in *Die innere Politik*, pp. 30-31.

[38] Sulla ferma opposizione a Bismarck condotta da questo quotidiano durante gli anni del conflitto, anni in cui fu redattore-capo Heinrich Kruse, cfr. G. POTSCHKA, *Kölnische Zeitung (1802-1945)*, in part. pp. 150-51.

[39] Cfr. *Eine Lücke in der Verfassung, II*, in *Die innere Politik*, p. 31.

[40] Cfr. F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts*, II 2, pp. 272-73. Cfr.

addietro, come si ricorderà, aveva 'speculato' anche Lorenz von Stein[41]. Secondo l'anonimo autore di *Eine Lücke in der Verfassung*, il quotidiano liberale commetteva cioè l'imperdonabile errore di guardare alla costituzione della Prussia da un punto di vista esterno ed estraneo ad essa, di giudicarla non secondo «den Maßstab der preußischen Verfassung», ma secondo i criteri di «un diritto astratto o ricavato da costituzioni straniere»[42]. Guarda caso, persino l'espressione letterale usata dal pubblicista della «Sternzeitung», «Maßstab der Verfassung», e non solo il presupposto ideologico inespresso da cui muoveva nel rimprovero mosso alla tesi della «Kölnische Zeitung», la distanza/opposizione il più delle volte esistente tra la costituzione formale e quella materiale di uno Stato, echeggiava inconfondibilmente il titolo di un capitolo della *Rechts- und Staatslehre* di Friedrich Julius Stahl.

Il grande giurista conservatore, già scomparso (10 agosto 1861) quando apparve l'articolo della «Sternzeitung» sulla «lacuna nella Costituzione», si era infatti soffermato a lungo su «Der Maßstab der Verfassung» nella medesima sezione della sua *Rechts- und Staatslehre*, intitolata «Die Verfassung des Staates», in cui aveva parlato anche dello *Staatsgrundgesetz*[43]. Ragionando intorno al termine di *Verfassung* Stahl era pervenuto, assai prima di Carl Schmitt[44] quindi, ad individuare nel concetto di *Verfassung* una pluralità di significati, e per la precisione tre. Dalla distinzione stahliana dei tre differenti «Maßstäbe» della *Verfassung*[45], non solo si ricava

inoltre, a questo medesimo proposito, quanto si è già detto sopra al cap. I 3, p. 90, n. 7 e p. 102 s.

41 Cfr. sopra al cap. I 2, alle pp. 71 ss.

42 Cfr. *Eine Lücke in der Verfassung, II*, in *Die innere Politik*, p. 31.

43 Cfr. F.J. STAHL, «Der Maßstab der Verfassung», in *Die Philosophie des Rechts*, II 2, pp. 221-35.

44 Cfr. la sua *Dottrina della costituzione*, e a questo proposito quanto si è già detto in sede di Introduzione.

45 Questa distinzione stahliana non è purtroppo ancora sufficientemen-

che esistono tre differenti possibili contenuti del termine-concetto in questione, ma si evince anche, per quanto indirettamente, che tre sono pure i punti di vista soggettivi da cui si può cogliere il contenuto, la sostanza, di una *Verfassung*. In questo senso ci sembra di poter affermare che la tripartizione di Stahl può essere trascritta in due differenti registri, che essa vuole contribuire cioè sia all'analisi dell'oggetto, la *Verfassung*, che alla differenziazione degli orientamenti individuali e soggettivi pre-scientifici che condizionano lo sguardo e l'atteggiamento del soggetto esterno ad essa. Dal punto di vista dell'oggetto, Stahl, con la sua distinzione tentò di cogliere quelli che secondo lui rappresentavano i tre diversi «aspetti» di ogni *Verfassung*, teoricamente scindibili l'uno dall'altro ma in realtà impensabili e introvabili l'uno separato dall'altro, nonché, per così dire, i tre 'fattori-forza' che, sempre coinvolti in un'interazione continua, concorrono, normalmente e in linea di principio, a determinare la *Verfassung* caratteristica di ogni popolo, il suo modo del tutto particolare di stare insieme. Dal punto di vista del soggetto, nello stesso tempo, con i suoi tre «criteri della Costituzione» Stahl distinse anche, seppure non esplicitamente, i diversi 'osservatori ideali' in cui un individuo o un gruppo può scegliere di collocarsi rispetto ad una Costituzione già data, con lo scopo di interpretarla o con quello, dichiarato o recondito, di modificarla più o meno direttamente.

All'enucleazione teorica delle tre differenti accezioni del termine-concetto di *Verfassung*, il filosofo del diritto conservatore era giunto seguendo un suo interesse scientifico ben preciso, e cioè quello di contribuire a mettere ordine nella riflessione filosofico-giuridica intorno ad un 'mistero' che lo affascinava particolarmente, il 'mistero' dell'origine della *Verfassung* di un popolo, dato dal fatto che ogni *Verfassung* costituisce, per così dire, un unico irripetibile. Ogni popolo infatti, anche minimamente organizzato sia dal punto di vi-

te nota. Fa eccezione, per quanto è a nostra conoscenza, Dieter GROSSER con il suo lavoro *Grundlagen und Struktur*; cfr. in part. alle pp. 117 ss.

sta politico che da quello sociale, notava Stahl, ha una sua *Verfassung*, una costituzione, che è sempre diversa, perlomeno in qualche suo aspetto, da quella degli altri popoli. La *Verfassung*, assolutamente peculiare, di ogni popolo, risulta infatti dall'infinita varietà dei suoi elementi costitutivi e dalle parimenti infinite possibilità di questi ultimi di combinarsi tra loro; essa è il frutto dell'incontro tra la necessità insita nelle cose del mondo e la volontà umana individuale e/o collettiva, l'esito imprevedibile del cospirare di fattori oggettivi e soggettivi incalcolabili.

Ma veniamo alla distinzione stahliana dei tre «metri di misura», dei tre aspetti o caratteri, ma si potrebbe anche dire, delle tre 'dimensioni' di ogni *Verfassung*. Per Stahl esistevano perlomeno tre diverse «misure» della costituzione; di quest'ultima si poteva parlare perlomeno in tre sensi diversi: assoluto, relativo, e, infine, individuale[46].

L'aspetto assoluto della costituzione di un popolo consisteva per Stahl «in quei rapporti e in quei principi che sono dati con l'essenza [stessa] dello Stato e con il significato che esso riveste per la vita degli uomini, significato che è uguale ovunque e indipendentemente da qualsiasi particolarità»[47].

Il carattere relativo della costituzione si esprimeva invece per Stahl nell'«adeguatezza» (*Angemessenheit*) di una costituzione «alle condizioni date», alle condizioni cioè che decidono della realizzabilità dei principi e in particolare dei vantaggi che Stahl aveva detto darsi immediatamente con la pura e semplice presenza dello Stato. Proprio in quanto esito dell'introduzione della forma-Stato, in linea di principio generale ed astratta, in un territorio e in un momento storico ben determinati, l'aspetto «relativo» della costituzione doveva sempre avere, per Stahl, «la precedenza su quello assoluto», esso doveva sempre riuscire ad imporsi su

[46] Cfr. F.J. STAHL, «Der Maßstab der Verfassung», in *Die Philosophie des Rechts*, II 2, p. 222, da cui sono tratte anche le citazioni che seguono.

[47] *Ibidem*, p. 222.

quest'ultimo. «Anche ciò che è in sé massimamente completo può rivelarsi massimamente rovinoso – aggiungeva Stahl ad ulteriore chiarimento del suo punto di vista – quando per esso manchino i presupposti»[48].

L'aspetto i n d i v i d u a l e della costituzione infine, che a ben vedere, sia detto qui in anticipo, è identico nella sostanza a quel non meglio definito «Maßstab der Verfassung» invocato dall'autore dell'articolo *Eine Lücke in der Verfassung* dell'agosto del 1862, si riferiva, secondo Stahl, al «m o d o d e t e r m i n a t o in cui trovano attuazione i principi generali della *Verfassung*»[49]. Esso, a differenza di quello relativo, non era per Stahl in contrapposizione con quello assoluto, ma ne rappresentava piuttosto solo «l'altra sua faccia», dato che il modo individuale di realizzarsi della costituzione scaturisce dal più profondo dell'individualità di ogni popolo. In riferimento al particolare realizzarsi individuale della costituzione era, secondo Stahl, semplicemente senza senso dire cosa fosse superiore o migliore rispetto ad essa, come non aveva alcun senso un confronto con ciò che era stato prodotto da un'altra individualità[50]. L'aspetto individuale della *Verfassung* non è però – avvertiva quanto mai opportunamente Stahl – «solo il prodotto della specificità originaria del modo di essere di un popolo, ma anche e nondimeno il p r o d o t t o d i t u t t a l a s u a s t o r i a»[51].

Proprio il fatto che il carattere unico e specifico della *Verfassung* di un popolo esprimesse e fosse nello stesso tempo la sintesi tra l'inclinazione naturale e originaria di un popolo e ciò che esso era divenuto nel suo cammino attraverso la storia, costituiva per Stahl il fondamento della superiorità di questo terzo criterio della costituzione rispetto agli altri due. Tale carattere individuale non doveva mai essere pie-

[48] *Ibidem.*

[49] Cfr. *ibidem* (spaziato nostro).

[50] *Ibidem.*

[51] *Ibidem*, p. 223 (spaziato nostro).

gato a quel 'dover essere' riassunto nel carattere relativo della costituzione e in cui si esprimeva invece, per così dire, lo 'spirito' di una determinata epoca storica, ossia la tendenza che in essa risultava prevalente. Per il professore berlinese, evidentemente, come del resto per l'articolista della «Sternzeitung», l''individualità' e la 'specificità' storica e concreta della *Verfassung* (di quella materiale s'intende), costituivano il criterio da tenere presente prima e al di sopra di qualsiasi altro nell'avvicinarsi alla realtà di qualsiasi Stato e, a maggior ragione, al momento di interpretare determinazioni costituzionali positive rivelatesi lacunose alla prova dei fatti.

In genere, con l'appello alla considerazione e al rispetto dell''individualità' e della 'specificità' dello Stato prussiano, sostantivi di per sé assai poco eloquenti se non ulteriormente aggettivati, i conservatori erano soliti ammonire le forze liberal-costituzionali a non sottovalutare il segno inconfondibile e indelebile impresso dall'istituto monarchico, con la sua sorprendente longevità e la sua forte e rassicurante continuità storica, allo Stato prussiano. La tradizione monarchica dello Stato prussiano e la tradizione storica della monarchia prussiana sarebbero certo, prima o poi, insorte, secondo i conservatori, contro le passeggere velleità liberali di relativizzare attraverso la carta costituzionale i tradizionali e consolidati poteri del monarca prussiano.

Anche la celebrazione di Stahl della superiorità del «metro», dell'aspetto «individuale» della *Verfassung*, celebrazione in cui a ben vedere si risolveva di fatto tutta la sua complessa operazione di differenziazione teorica dei tre diversi *Maßstäbe* della costituzione, non era fine a se stessa. La sua valenza politico-ideologica diventava però finalmente del tutto chiara solo quando Stahl, passando repentinamente da un discorrere contorto e per molti versi astratto ad uno estremamente concreto, si svelava improvvisamente uomo del suo tempo, interveniva nel dibattito politico e giuridico-costituzionale in corso in quegli anni, e attaccava i nuovi 'modernizzatori' che premevano perché la costituzione specifica ed individuale degli Stati tedeschi fosse adattata e, a

suo avviso, sacrificata, al 'dover essere' rappresentato dal nuovo diritto costituzionale-rappresentativo.

La chiarezza con cui Stahl già allora formulò quello che più tardi, negli anni del conflitto costituzionale prussiano, diverrà il *topos* classico e sempre ricorrente della polemica conservatrice contro i presupposti di principio della dottrina giuscostituzionalistica liberale, è sorprendente: «Insostenibili sono quelle teorie – affermò Stahl – che pongono un progetto costituzionale in sé perfettamente compiuto (il cosiddetto sistema *konstitutionell*) come norma e ideale per tutti gli Stati, come se fosse, addirittura, un diritto pubblico già oggettivamente vigente»[52]. Il principale bersaglio della dottrina della costituzione di Stahl era evidentemente la tesi, eminentemente liberale, dell'esistenza di un sistema europeo di diritto costituzional-rappresentativo (*konstitutionell*), e l'affermazione della superiorità dell'aspetto individuale della costituzione serviva evidentemente a Stahl proprio e anzitutto alla contestazione di quella tesi.

Solo se si tiene presente l'autorevole precedente stahliano si riesce a valutare appieno il consistente spessore giuspubblicistico-dottrinario sottostante alla polemica, tutt'altro che meramente giornalistica, ingaggiata dall'anonimo articolista che sosteneva esservi *Eine Lücke in der Verfassung* della Prussia. Solo sullo sfondo della dottrina della costituzione stahliana si comprende come l'invocazione, nella pubblicistica politica e politico-giuridica degli anni del conflitto, del «Maßstab der preussischen Verfassung», servisse egregiamente a stigmatizzare e a delegittimare, come esterofilo ed antinazionale, un intero patrimonio e un'intera tradizione di diritto pubblico, sia positivo che filosofico, quel sistema di diritto costituzional-rappresentativo liberale che invece andava fiero del suo carattere 'europeo':

«Non si può disconoscere che le costituzioni tedesche odierne – era stato affermato sulla liberale «Nationalzeitung» del 12 giugno 1861 – sono nate solo in parte su suolo tedesco e dal lavoro della nazione tedesca. Esse sono il risultato dell'imitazione più o meno

[52] Cfr. *ibidem*, p. 223.

libera di modelli stranieri e il frutto [dell'impegno] della classe colta universitaria; questa loro origine particolare non può assolutamente essere negata, men che meno per quella prussiana»[53].

Nel nostro contesto specifico, un contesto storico segnato dall'acuirsi di un conflitto politico che incoraggiava e legittimava i nemici della Costituzione vigente a ridiscutere dalla base tutta l'impalcatura giuridico-costituzionale dello Stato prussiano, la chiamata in campo della 'specificità' storicamente determinata della *Verfassung* prussiana si prestava perciò eccellentemente allo scopo dell'articolista della «Sternzeitung» di minare alla base la credibilità della dottrina costituzionalistica liberale, negando l'esistenza di un sistema europeo di diritto costituzionale *konstitutionell* a cui, secondo i liberali e secondo la «Kölnische Zeitung», ci si poteva e doveva rifare per colmare le 'inevitabili' lacune affioranti dalla lettera della Costituzione.

La teoria liberale che asseriva l'esistenza di un comune diritto costituzionale europeo, o, come diceva Ludwig von Rönne, di un «generale diritto pubblico *konstitutionell*», era nata con lo stesso diritto positivo *konstitutionell*, ed aveva avuto tra i suoi primi paladini in Prussia, come si ricorderà, proprio il grande giuspubblicista e giudice testé menzionato[54].

Già nel suo *Verfassungsrecht* del 1856 Rönne aveva affermato espressamente che, quando nel diritto pubblico positivo prussiano era in questione «la critica dell'esistente o il rinvenimento di lacune», essendo la Prussia una «konstitutionelle Monarchie», poteva essere utilizzato («nutzbar») solo l'«allgemeines Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie»[55]. Nel medesimo *Verfassungsrecht* egli aveva poi dato una dimostrazione pratica di cosa ciò dovesse significare, interpretando le determinazioni finanziarie della Costituzione prus-

[53] Cfr. *Das Wahlprogramm*, in «NZ» del 12 giugno 1861.

[54] Cfr. in merito quanto già detto sopra al cap. I 4, alle pp. 124 ss., in part. 126-27.

[55] Cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, p. 68.

siana, e soprattutto cercando di trarre le conseguenze dalla compresenza nel testo costituzionale di due articoli a prima vista contraddittori come il 99 e il 109. Sforzandosi di interpretare la Costituzione secondo il suo stesso 'spirito', il che significava anche immediatamente secondo i principi del diritto costituzionale *konstitutionell*, Rönne era pervenuto, non alla constatazione dell'esistenza di una contraddizione o di una lacuna nella lettera della Costituzione, ma invece alla deduzione del carattere limitato dello *Steuerverweigerungsrecht* delle Camere e, soprattutto, alla conferma del carattere assolutamente illimitato dell'*Ausgabebewilligungsrecht* annuale delle stesse[56].

Negli anni del conflitto, quando si trattò di contestare propositivamente la teoria governativa della lacuna, per cui il fatto che la Costituzione non avesse stabilito cosa dovesse succedere nel caso che i tre fattori della legislazione non fossero riusciti ad accordarsi sulla legge di bilancio metteva a nudo la lacunosità della Costituzione e dell'art. 99 in particolare, Rönne portò alle estreme conseguenze il suo metodo interpretativo[57]. Secondo Rönne,

> «la Costituzione non [aveva] previsto cosa dovesse succedere in un tale caso per mantenere 'costituzionale' il governo del paese, solo ed unicamente perché essa, tacitamente, era partita dal presupposto che si dovesse far uso dei rimedi considerati 'costituzionali' dal diritto pubblico *konstitutionell*: ... nomina di un nuovo governo, scioglimento della Camera dei deputati, modifica della composizione della Camera dei signori»[58].

[56] Per l'interpretazione di Rönne delle determinazioni finanziarie della Costituzione prussiana cfr. sopra al cap. I 4, in part. alle pp. 136 ss.

[57] Contro la teoria governativa e conservatrice in genere della lacuna costituzionale degli anni del conflitto cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I 1 (1869), pp. 398 ss., e inoltre pp. 414 ss. Su questo tema Rönne afferma nel 1869 di pensarla ancora nel medesimo modo in cui si era espresso già nella prima edizione del suo *Verfassungsrecht* (cfr. *ibidem*, p. 398, n. 3a).

[58] Cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I 2 (1869), p. 416 e 416, n. 1b. Sui criteri proposti da Rönne per interpretare la Costituzione «a partire dalla Costituzione stessa», «secondo la connessione del tutto», «secondo

La tesi liberale e rönniana per eccellenza che esistesse un «comune diritto costituzionale europeo», soprattutto nella prima metà degli anni sessanta, fece continuamente capolino, all'occorrenza debitamente volgarizzata, negli estemporanei interventi politico-parlamentari dei deputati liberali, e particolarmente di quelli che avevano una specifica formazione giuridica[59].

I liberali prussiani erano profondamente e sinceramente convinti che la Prussia nel darsi la sua costituzione scritta aveva potuto e consapevolmente voluto agganciarsi ad un 'capitale' europeo, gradualmente accumulatosi, di esperienza politica e giuridico-costituzionale di segno *konstitutionell*, alla luce del quale solamente acquistavano il loro 'giusto' senso

lo spirito della Costituzione», «in senso liberale e non conservatore», cfr. la recensione anonima apparsa nel 1864 alla seconda edizione del primo volume dello *Staatsrecht*, *Das preußische Verfassungsrecht* (cit. sopra a p. 78, n. 39), in part. pp. 84-85. Sempre a proposito del metodo proposto da Rönne per l'interpretazione delle lacune, cfr. il *Vorwort* di Ph. ZORN a L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I, 1899[5], in part. p. X; Zorn ravvisa una delle tre caratteristiche principali dell'eccellente lavoro di Rönne proprio nella valorizzazione del «konstitutionelles Staatsgedanken».

[59] Cfr. il discorso parlamentare del deputato liberale della «Fortschrittspartei» Georg Jung in *StenBerAH*, 43a seduta, 29 aprile 1865, p. 1234: «Non so se anche il fatto che una rappresentanza popolare viene riconosciuta solo quando si mostra servizievole nei confronti del potere governativo, rientri tra quelle particolarità della Prussia da conservare gelosamente...; la comunanza del diritto *konstitutionell* che noi riconosciamo in Europa, è per noi la comunanza di vita culturale, di sviluppo culturale dei moderni popoli europei, e noi non abbiamo proprio nessuna ambizione di restare indietro, per salvaguardare una particolare specificità, mentre l'Europa va avanti».
Georg Jung (1814-1886), referendario e poi assessore al *Landgericht* di Colonia, fu tra i fondatori della «Rheinische Zeitung», uno dei giornali dell'opposizione più radicale del *Vormärz*. Eletto all'Assemblea nazionale prussiana nel 1848, si unì alla sua ala più estrema. Dopo il definitivo fallimento della rivoluzione del 1848 egli si tenne lontano dalla vita politica sino agli anni '60. Membro della Camera dei deputati dal 1863 al 1876, aderì alla «Fortschrittspartei» sino al 1867 quando l'abbandonò per entrare in nel partito nazionalliberale e per collaborare con Bismarck. Su Georg Jung cfr. B. MANN (ed); *Biographisches Handbuch*, p. 202; la voce biografica di Dieter DOWE sulla *NDB*, X, pp. 674-5; F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 84.

anche le singole determinazioni costituzionali. Queste sarebbero invece risultate oscure qualora, come dichiaratamente facevano i conservatori, fossero state interpretate alla luce di un sistema e di una tradizione di diritto pubblico, quello monarchico assolutistico, che con esse era «totalmente incompatibile»[60]. Secondo i liberali, a quel patrimonio ci si poteva e doveva sempre di nuovo rifare nei momenti di crisi politica, in cui il tarlo del 'dubbio' si insinuava o veniva intenzionalmente insinuato tra le determinazioni costituzionali positive – nel nostro caso in quelle che fissavano il diritto parlamentare di bilancio –, oscurandone il senso.

La contestazione di parte conservatrice della tesi dell'esistenza di un «gemeines Europäisches Verfassungsrecht», tenacemente difesa invece dalla maggioranza liberale della Camera dei deputati, e l'affermazione per contro della necessità di rifarsi al vecchio diritto pubblico precostituzionale per colmare le 'presunte' lacune presenti nella Costituzione, fu per tutti gli anni del conflitto uno dei *topoi* più ricorrenti della polemica pubblicistica conservatrice nel dibattito sulla lacunosità della Costituzione; fu peraltro in questo periodo che si inaugurò un filone teorico-interpretativo della Costituzione prussiana che ha avuto tra i suoi più coerenti ed accaniti sostenitori uno storico del diritto della statura di Conrad Bornhak[61]. Del gennaio 1865 sono ad esempio le

[60] Cfr. *StenBerAH*, 45a seduta, 4 maggio 1865, p. 1302 (Schulze, rivolgendosi ai conservatori: «I signori integrano e interpretano il costituzionalismo attingendo dall'assolutismo, interpretano e spiegano un sistema attraverso un altro che con esso è totalmente incompatibile, poggiante sull'esatto opposto»).

[61] Cfr. C. BORNHAK, voce *Preußen*, A: *Verfassungsgeschichte*, p. 175. Qui Bornhak, dopo aver spiegato come la «ricezione di diritto straniero..., e cioè di diritto pubblico inglese, passando per la Francia ed il Belgio», sia stata responsabile delle, secondo lui, numerosissime «lacune» presenti nella Costituzione prussiana, affermava: «naturalmente tutte queste lacune dovevano essere interpretate attraverso il *vorverfassungsmäßiges Recht*, come si ricava per l'appunto dall'*Allgemeines Landrecht*». Di Bornhak cfr. inoltre il suo *Preußisches Staatsrecht*, dove egli, entrando in polemica diretta con Ludwig von Rönne, diceva: «... il diritto pubblico generale della monarchia costituzionale non può servire per riempire le

dichiarazioni del conservatore Hermann Wagener che non ebbe alcun timore di dichiarare apertamente che «... dato che la carta costituzionale non prevede niente per un tale caso di impossibilità di accordo, allora noi la integriamo con il vecchio diritto pubblico monarchico»[62], e dell'aprile dello stesso anno quelle del funzionario conservatore Karl von Ernsthausen, eletto deputato per la prima volta per l'appunto nel 1865[63], che confessò di «non [poter] riconoscere l'esistenza di un gemeines *Europäisches Verfassungsrecht...*» e di ritenere «invece che l'individualità della Prussia [fosse] così spiccata e così accentuata, che la stessa non solo [era] in grado ma addirittura [era] chiamata a darsi un proprio diritto costituzionale, un diritto costituzionale conforme ai suoi bisogni»[64].

Il dibattito politico-ideologico aperto dai conservatori sulla specificità e l'individualità storica dello Stato prussiano, dibattito che, per analogia con quello sul *Deutscher Sonderweg* che negli ultimi decenni ha diviso gli storici tedeschi[65], po-

lacune del diritto pubblico prussiano. Questo cosiddetto *allgemeines konstitutionelles Staatsrecht* è sorto negli Stati dell'Europa occidentale che... hanno forgiato i loro Stati in un modo che è del tutto diverso di quanto sia stato possibile fare in Prussia che è creatura del suo stesso monarca».

62 Le dichiarazioni di Herrmann Wagener furono riportate dalla «VZ» del 25 gennaio 1865.

63 Su Karl Adolf Ernst von Ernsthausen (1827-1894), prima *Landrath* a Mörs e poi *Regierungsvicepräsident* a Königsberg, cfr. F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 43, e B. HAUNFELDER, *Biographisches Handbuch*, p. 94.

64 Cfr. *StenBerAH*, 43a seduta, 29 aprile 1865, p. 1228 (von Ernsthausen).

65 Com'è noto la tesi del *Sonderweg*, elaborata dalla storiografia tedesca postbellica, cercava di spiegare tutta la storia tedesca, e in particolare quella imperiale, alla luce degli avvenimenti del 1933. Essa guardava assai criticamente alla 'deviazione' compiuta dallo sviluppo storico-politico tedesco rispetto al corso più 'normale', 'liberal-costituzionale', seguito dal resto dei paesi dell'occidente europeo; con la conseguenza che spesso si è arrivati, come hanno sottolineato D. BLACKBOURNE e G. ELEY (cfr. *Mythen deutscher Geschichtsschreibung*, 1980) ad un'idealizzazione della via seguita dall'Inghilterra nel suo cammino verso la modernità (a

tremmo chiamare del '*Sonderweg* prussiano', avrà certo modo di dispiegare al meglio tutte le sue indubbie valenze di legittimazione e di celebrazione dell'ordine esistente dopo la conclusione del conflitto e nella nuova cornice dell'Impero. Altamente significativo a quest'ultimo proposito è che lo stesso Rudolf von Gneist, che fu uno dei capi più in vista dell'opposizione negli anni del conflitto e che però in seguito, dopo la conclusione di quest'ultimo, decise di collaborare con il governo Bismarck, tenne nel 1873 la sua prolusione accademica all'Università di Berlino proprio sotto il titolo *Die Eigenart des Preußischen Staates*.

Anche negli anni del conflitto, nondimeno, l'affermazione tenace e corale di questo *topos* da parte dei conservatori, ebbe modo di dispiegare tutta la sua altissima funzione pratica all'interno dell'unico progetto politico coltivato dai conservatori: quello di inibire e bloccare il processo di costituzionalizzazione dello Stato prussiano.

A differenza della teoria del *Deutscher Sonderweg*, con cui si voleva contribuire allo sforzo della nazione tedesca dopo il 1945 di prendere decisamente le distanze dal recente passato nazista e di riavvicinare la Germania all'Europa nel difficile tentativo di trovare per sé e per le generazioni future una nuova identità storico-politica, quella del '*Sonderweg* prussiano', maturata all'ombra delle riflessioni politiche e giuspubblicistiche interne al campo conservatore, aveva invece la funzione di contenere una presunta troppo disinvolta apertura al futuro e all'Europa dello sviluppo politico e giuscostituzionalistico della Prussia; essa mirava a rinsaldare il legame dello Stato prussiano, che si voleva mantenere

questo proposito cfr. B. WEISBROD, *Der englische Sonderweg*, in part. pp. 234-35). Per una ricostruzione dell'impegnativo dibattito sul *Sonderweg* tedesco, oltre ai testi già citati, cfr. W.J. MOMMSEN, *Einführung: Deutscher und britischer Liberalismus*; J. KOCKA, *German History before Hitler*; J. KOCKA, il cap. «Ein deutscher 'Sonderweg'»?, in *Bürgertum und Bürgerlichkeit*, pp. 33-9; B. FAULENBACH, *Ideologie des deutschen Weges*; *Deutscher Sonderweg – Mythos oder Realität?*; H. GREBING, *Der «deutsche Sonderweg» in Europa*; ed infine, per una interpretazione sociologica del *Deutscher Sonderweg*, K. EDER, *Geschichte als Lernprozeß?*.

costituzionale solo sulla carta, con il suo 'glorioso' passato di Stato assolutistico-cetuale.

Analogamente però alla teoria storiografica del *Sonderweg* tedesco, anche quella, speculare ed opposta, dei conservatori prussiani della seconda metà dell'Ottocento, prestava particolarmente il fianco, dato il suo alto tasso politico-ideologico e la sua natura di dottrina manifestamente strumentale, ad un suo rovesciamento dialettico. Un tentativo in questo senso fu fatto, non senza legittime pretese di fondatezza teorica ma con scarso successo, da Eduard Lasker nel 1863. Nel saggio *Rex legibus solutus* Lasker cercò anzitutto di rassicurare l'opinione pubblica prussiana, sulla quale le accuse di dottrinarismo e di esterofilia lanciate dai conservatori ai liberali minacciavano di far effettivamente presa, chiarendo che i liberali si guardavano bene dal voler tentare di riprodurre in Prussia le condizioni di esistenza della monarchia costituzionale inglese.

In Inghilterra la costituzione, argomentò Lasker, era fondata su un «contratto», sul continuo confronto-scontro tra i diritti personali e privati della Corona («prerogative») da un lato, e i privilegi dei ceti dall'altro; lì, come accade normalmente tra due «parti contrattuali», ogni intrusione del parlamento veniva subito rigettata come violazione della prerogativa[66]. Rispetto a questo stato di cose caratteristico dell'Inghilterra, la consuetudine storica dei rapporti tra monarca e istituzione parlamentare si presentava in Prussia, sempre secondo Lasker, del tutto diversa. Qui l'intero secolo era percorso da uno spirito del tutto estraneo ed avverso al riformarsi di diritti personali quali quelli detenuti dal monarca inglese. Lo Stato prussiano, in quanto «essere unitario e indivisibile» non poteva tollerare alcuna scissione o contrapposizione duratura e netta tra monarca, popolo e ceti; e ancor meno poteva tollerare l'arroccamento e la separazione di queste tre forze in «poteri divisi»[67].

[66] E. LASKER, *Rex legibus solutus*, p. 15.

[67] *Ibidem*.

La Costituzione prussiana, affermava Lasker tentando una coraggiosa ma difficile testa di ponte verso la tesi conservatrice del *Sonderweg* prussiano, «per quanto formalmente abbia mutuato singoli articoli da carte costituzionali straniere, è tuttavia cresciuta in questo paese ed è un frutto s p e c i f i c o della storia prussiana»[68]. La differenza fondamentale tra l'Inghilterra e la Prussia doveva essere rintracciata, secondo Lasker, proprio nel diverso modo di intendere la figura del monarca. A differenza che in Inghilterra, in Prussia il monarca era inteso nel «ruolo» (*Beruf*) assegnatogli dalla storia prussiana, e cioè quello di incarnare l'esecutivo. A lui erano stati infatti assegnati tutti quei poteri che la nuova legislazione aveva ritenuto indispensabili affinché egli potesse adempiere al suo ruolo: «nessuno di questi poteri è stato dato al monarca in regalo, nessuno per compiacimento personale...»; la Costituzione l'aveva dotato di questi poteri «per il bene dello Stato»[69].

La coerenza dell'argomentazione di Lasker era, dal punto di vista della tradizione della dottrina teorico-politica liberale, ineccepibile. Con la sua insistenza sulla radicale diversità dell'esperienza politica dell'Inghilterra e della Prussia, egli era nondimeno riuscito egregiamente a spiegare perché e a mostrare attraverso quali percorsi teorici 'anche' i liberali, non meno dei conservatori, non solo fossero assolutamente in grado di apprezzare appieno il valore della specificità della storia e della tradizione monarchica dello Stato prussiano, ma avessero tutto l'interesse a volerla difendere. Le divergenze tra conservatori e liberali, si poteva facilmente dedurre dal ragionamento di Lasker, non nascevano assolutamente dall'assunto della particolarità e dell'individualità storica dello Stato prussiano, quanto piuttosto dal differente modo dei due schieramenti politici di intendere il ruolo del monarca nella complessiva configurazione monarchico-costituzionale dello Stato prussiano.

[68] *Ibidem* (spaziato nostro).

[69] *Ibidem*, p. 16.

Secondo Lasker insomma, quando a invocare il principio dell'individualità storica e il rispetto della tradizione dello Stato prussiano, erano i liberali, ciò che si sottolineava era anzitutto il ruolo tradizionalmente svolto dal monarca come primo servitore dello Stato al pari dei ceti, mentre, al contrario, quando a farlo erano i conservatori, ciò che si rimarcava era soprattutto il fatto che il monarca rappresentava, da sempre, il 'centro' della vita dello Stato prussiano e che proprio perciò nella storia gli erano stati sempre attribuiti dei poteri superiori a quelli di qualsiasi altro organo dello Stato.

Lasker, per dimostrare come 'anche' i liberali, di contro alle martellanti accuse conservatrici di ingenua e pericolosa esterofilia, fossero sinceramente attenti a rispettare la specificità della storia e dell'evoluzione dello Stato prussiano, era stato però costretto a prendere le mosse, come si è visto, da una visione organicistica dello Stato. Solo che, nella Prussia di quegli anni, dilaniata e spaccata in due da un gravissimo conflitto costituzionale, la riesumazione della concezione organicistica dello Stato era condannata, comprensibilmente, ad essere recepita come una mera petizione di principio. Non è certo difficile immaginare come in una situazione di aperto conflitto politico-istituzionale il tentativo del liberale Lasker di volgere a favore del movimento liberale la teoria del *Sonderweg* prussiano passando per la riproposizione della teoria organicistica dello Stato, fosse destinata sin dall'inizio al fallimento. Soprattutto al liberale pratico che in parlamento, giorno per giorno indefessamente, lottava, mettendo a repentaglio non solo la sua carriera politica ma anche quella professionale, contro la negazione governativa e soprattutto monarchica dei diritti costituzionali del parlamento, qualsiasi teoria basata su una concezione organicistica dello Stato doveva per forza di cose apparire come un'arma spuntata in partenza. Negli anni del conflitto l'argomentazione di Lasker, tesa a ricuperare e a rifunzionalizzare al patrimonio ideale liberale il principio del rispetto della specificità storica dello Stato monarchico-costituzionale prussiano, trovò così scarsa se non addirittura nessuna eco nei discorsi parlamentari dei deputati liberali. Nelle loro fila, di

cui peraltro Lasker entrò a far parte solo nel 1865, la teoria del *Sonderweg* prussiano non fece breccia e restò perciò a far parte esclusivamente dell'armamentario politico-dottrinario dei conservatori.

Secondo quanto riferito alla Camera dei deputati nell'autunno del 1862 dal deputato liberale Schulze(-Delitzsch), lo stesso Bismarck in sede di Commissione bilancio aveva messo in guardia l'opposizione dal tentare di intervenire sulla naturalità del corso seguito dalla Prussia nel suo cammino verso il costituzionalismo[70]. I liberali prussiani, secondo Bismarck, dovevano cioè sforzarsi di attendere «pazientemente» che il costituzionalismo informasse di sé la concreta vita politico-istituzionale, senza forzare la gradualità necessaria alla maturazione di una «prassi» politica e di una «scienza» di diritto pubblico «konstitutionell». Non si doveva nel modo più assoluto commettere l'errore di pretendere di porsi immediatamente alla pari con gli altri paesi europei e ancor meno con l'Inghilterra, dove peraltro la vita costituzionale aveva mosso i suoi primi passi ben prima che la stessa si desse una carta costituzionale scritta[71].

Dietro affermazioni di questo tipo si celava, per Schulze, una pervicace volontà di disconoscere tutto un versante della recente storia prussiana. Un versante fondamentale per comprendere a fondo e non superficialmente come si era andata formando l'attuale identità dello Stato prussiano, risultante anche dalla volontà di recidere il legame con il suo passato assolutistico e di evolvere a Stato costituzionale. Come non vedere infatti che in Prussia, affermava Schulze, «già da un paio di generazioni, molto prima dunque che il paese si desse una *Konstitution*, ci si è sempre confrontati con il passaggio dal vecchio Stato assoluto a quello costituzionale?»[72]. Perché, incalzava Schulze, nel processo di introduzione e naturalizzazione del costituzionalismo, il popolo

[70] *StenBerAH*, 61a seduta, 7 ottobre 1862, p. 2146 (Schulze).

[71] *Ibidem*.

[72] *Ibidem*.

prussiano dovrebbe partire da zero, come in fondo voleva Bismarck, e non potrebbe invece sfruttare, «più ragionevolmente», le esperienze già fatte in questo campo da altri popoli?[73]. Per Schulze, affermare la presenza di una lacuna nella Costituzione, o anche dichiarare «zweifelhaft» il senso della stessa solo perché era stata violata nella prassi politica, e volerne quindi 'arricchire' il testo con «interpretazioni» che, anziché ridare il senso dell'oggetto dell'interpretazione finivano per dissolverlo (nel momento in cui lasciavano riaffiorare il passato diritto assolutistico del monarca di amministrare da solo le finanze statali), non significava certo «riempire le lacune per comporre i conflitti» quanto piuttosto «rendere permanenti quei conflitti»[74].

Dalla sorprendente immediatezza del tono della replica a distanza di Schulze a Bismarck si nota chiaramente come i liberali durante gli anni del conflitto non si siano lasciati sfuggire alcuna occasione per controbattere alle accuse conservatrici di dottrinarismo, di rifarsi cioè astrattamente, con un 'eclettismo' ingenuo e allo stesso tempo pericoloso, a esperienze costituzionali extraprussiane nell'affrontare i problemi politici di casa propria[75]. L'impegno profuso dai liberali nel rigettare le accuse conservatrici di dottrinarismo diventa tanto più comprensibile se si osserva come quelle facessero immancabilmente il paio non solo, come si è appena visto, con l'ammonimento paternalistico a non trascurare il dato della superiore maturità degli altri Stati costituzionali europei e in primo luogo dell'Inghilterra, ma anche e soprattutto con l'asserzione, ancor più gravida di implicazioni pratiche, che le lacune di quella Costituzione prussiana che non aveva previsto cosa dovesse succedere nel caso non si riuscisse a trovare un accordo sulla legge di bilancio, erano nient'altro che la naturale e prevedibile espressione dell'abisso

[73] *Ibidem*.

[74] *Ibidem*, p. 2143 (Schulze).

[75] Sull'eclettismo cfr. Th. WILHELM, *Die englische Verfassung*; R. LAMER, *Der englische Parlamentarismus*; e, inoltre, W.J. MOMMSEN, *Zur Entwicklung des Englandbildes*.

ormai esistente in Prussia tra la «lettera morta» della Costituzione e la concreta, vitale, dislocazione dei poteri di governo nella costituzione materiale dello Stato[76].

La *Lückentheorie* conservatrice non si fermava però al riscontro della 'lacunosità' di un unico e ben preciso articolo della Costituzione, il 99, e ad additare l'impotenza da esso esibita rispetto all'imperativo contenuto nell'art. 62. In alcune sue versioni particolarmente estreme, quella teoria della lacuna, circoscritta all'art. 99, era volutamente eretta ad emblema, quale eccezione in grado di confermare la regola, della ben più generale 'lacunosità' di tutta la Costituzione: «La nostra *Verfassung* – sosteneva infatti il giurista Ernst Ludwig von Gerlach[77], una delle figure più in vista nel panorama politico e giuspubblicistico conservatore di quegli anni – è, grazie a Dio, piena di lacune... Ma quanto essenziali siano le lacune per una *lebendige Verfassung* – proseguiva intrigantemente Gerlach – ... e quanto insufficiente sia e debba essere [sic!] la lettera del diritto pubblico vigente..., lo sa bene qualsiasi uomo politico inglese»[78].

[76] *StenBerAH*, 61a seduta, 7 ottobre 1862, p. 2145 (Schulze).

[77] Ernst Ludwig von Gerlach (1795-1877), fratello di Leopold von Gerlach (il capo della cosiddetta *Kamarilla* che durante gli anni '50 incoraggiò e sostenne attivamente gli ideali cetual-feudali e legittimistici di Federico Guglielmo IV), ricoprì negli anni dal 1844 al 1874 l'ufficio di presidente dell'*Oberlandesgericht* di Magdeburgo. Nel 1848 organizzò il movimento conservatore e partecipò con un ruolo di primo piano alla fondazione della «Neue Preußische Zeitung», suo organo di stampa. Per questo giornale scrisse, a cadenza prima mensile e poi trimestrale, le celeberrime *Rundschauen* che fino al 1866 determinarono il carattere e l'orientamento politico del quotidiano. Membro della Prima camera dal 1849 al 1852, fu deputato della Seconda camera prima e della Camera dei deputati poi dal 1852 al 1858, cioè fino all'inizio della Nuova Era quando abbandonò il Parlamento. Nel 1862 salutò favorevolmente la nomina a presidente del Consiglio dei ministri di Bismarck, di cui fu consulente legale durante gli anni del conflitto. Su Ernst Ludwig von Gerlach oltre alla relativa voce di Günther FRANZ nel *Biographisches Wörterbuch zur deutschen Geschichte*, di H. RÖSSLER-G. FRANZ, I, pp. 882-83, cfr. anche quella assai più ricca di informazioni di Hans-Joachim SCHOEPS nella *NDB*, VI, in part. p. 297.

[78] Cfr. [E.L. VON GERLACH], *Die Krisis Preußens im September 1862*, in «Neue Preußische Zeitung» del 10 settembre 1862. Il lungo articolo del

La presenza di lacune nel diritto pubblico positivo non doveva costituire motivo di eccessiva apprensione, asseriva E.L. von Gerlach offrendo i suoi servigi teorici al nuovo governo prussiano. Da sempre infatti le lacune avevano consentito alla politica, nel momento in cui quest'ultima era stata chiamata a colmarle, di rendere «vitale» la *Verfassung* di uno Stato. E se questo era vero, tanto meno doveva suscitare sgomento la lacuna presente nelle determinazioni finanziarie della Costituzione prussiana. Per colmare il vuoto creatosi in seguito al mancato raggiungimento di un accordo sul varo della legge di bilancio – proseguiva Gerlach suggerendo una soluzione 'tecnica' del problema che Bismarck e il governo da lui presieduto non si faranno scrupolo di applicare sistematicamente negli anni dal 1862 al 1866 –, si poteva sempre ricorrere, come del resto si era fatto già alla fine del 1850, ad un atto unilaterale del governo, ad un suo provvedimento amministrativo; a questo scopo era infatti servito lo *Staatsministerialbeschluß* del 16 dicembre 1850, con cui il governo aveva sopperito, per la prima volta con uno strumento diverso dalla legge, alla necessità di fornire una base di legalità all'effettuazione di improcrastinabili spese pubbliche quando ancora esse non avevano potuto trovare accoglimento in una regolare legge di bilancio[79].

In concreto, secondo Gerlach, per ovviare all'assenza di una legge di bilancio il governo poteva, appoggiandosi all'ultima legge di bilancio regolarmente emanata, prorogare d'autorità la validità di quest'ultima, anche se solo in via provvisoria

10 settembre 1862 proseguiva nella prima pagina del medesimo quotidiano del giorno successivo (cfr. [E.L. von Gerlach], *Die Krisis Preußens im September 1862. Schluß*, in «Neue Preußische Zeitung» dell'11 settembre 1862). In merito ai due articoli si veda E.L. von Gerlach, *Von der Revolution zum Norddeutschen Bund*, I, p. 433, n. 94, dove però i due articoli risultano erroneamente datati all'8 e al 9 settembre.

[79] Cfr. [E.L. von Gerlach], *Die Krisis Preußens*, del 10 settembre 1862. Sullo *Staatsministerialbeschluß* del 16 dicembre 1850 e sulla separazione delle spese ordinarie da quelle straordinarie da cui esso muoveva in contrasto con l'art. 99 della Costituzione, che invece non conosceva una tale distinzione, cfr. sopra al cap. II 1, p. 202, n. 100 e p. 203, n. 104; al cap. II 3, pp. 255 ss., e infine al cap. II 4, pp. 333 s.

e limitatamente a quelle voci di spesa che, presenti nell'ultimo bilancio ordinario regolarmente approvato, comparivano anche nell'ultimo progetto di legge di bilancio su cui le Camere e il governo non riuscivano ad accordarsi. Per tutte le voci rientranti nello straordinario di bilancio il governo avrebbe potuto invece disporre, ipotizzava Gerlach sempre basandosi sul precedente della risoluzione ministeriale del 16 dicembre 1850, che esse fossero effettuate solo nella misura in cui i capi delle singole branche dell'amministrazione statale le avessero valutate o «necessarie» per garantire il regolare corso dell'amministrazione, oppure non ulteriormente rinviabili se non a costo di ledere gravemente importanti interessi statali[80].

Lo *Staatsministerialbeschluß* del 16 dicembre 1850, contro cui a suo tempo si erano scagliati con forza i liberali della Seconda camera prussiana proprio perché aveva autorizzato il governo ad effettuare le spese ordinarie e straordinarie ritenute necessarie senza il consenso dell'AH[81], veniva perciò esplicitamente riproposto dal giurista conservatore come autorevole precedente da seguire per colmare il 'vuoto' che si sarebbe aperto in caso di non approvazione della legge di bilancio. Che poi nel 1862, qualora effettivamente non si fosse riusciti a varare il bilancio, ciò avrebbe senz'altro assunto un significato ben più grave rispetto al 1850, quando il mancato varo della legge di bilancio era dipeso in primo luogo dall'oggettiva assenza dei tempi tecnici necessari al vaglio e alla delibera in tempo utile della legge di bilancio[82],

[80] [E.L. VON GERLACH], *Die Krisis Preußens*, del 10 settembre 1862.

[81] Cfr. in merito E. HAHNDORFF, *Das Budgetrecht*, pp. 44-46 e 48. Il deputato Simson presentò infatti nel 1851, e cioè dopo l'emanazione della risoluzione ministeriale in questione, un *Antrag* con cui i liberali protestarono energicamente contro la lettera della risoluzione ministeriale del 16 dicembre 1850 e soprattutto per le sue implicazioni a danno dei diritti dell'AH in materia di bilancio (cfr. *Bericht der XVI. Kommission zur Vorberathung des Gesetz-Entwurfs, betreffend die Ergänzung des Art. 99 der Verfassungs-Urkunde vom 31. Januar 1850*, del 9 gennaio 1864, relatore Gneist, in *StenBerAH, Anlagen*, IV 2, 1864, *Aktenstück* n. 75, pp. 478-89, qui pp. 480-81).

[82] Nella sessione del 1850-51, le Camere in effetti si erano riunite trop-

sembrava non dover inficiare in alcun modo la disinvolta operazione di deduzione giuridica di Gerlach. Per il pubblicista conservatore, un atto unilaterale del governo, sull'esempio dello *Staatsministerialbeschluß* del 1850, avrebbe avuto perlomeno il grande vantaggio di consentire all'amministrazione di far fronte almeno momentaneamente allo «stato di emergenza» che si sarebbe manifestato qualora i tre fattori della legislazione, al termine della seconda sessione parlamentare del 1862, non avessero ancora raggiunto un accordo. Attraverso atti unilaterali del governo del resto, soggiungeva Gerlach cercando di relativizzare l'eccezionalità e di minimizzare l'incostituzionalità delle implicazioni del suo suggerimento, si era sempre andati avanti sino al presente. Non erano forse state tutte le leggi di bilancio varate dal 1850 in poi sempre approvate dal parlamento solo dopo che gran parte delle spese pubbliche erano già state effettuate? Attraverso autorizzazioni governative provvisorie di spesa non si era forse fatto fronte alle esigenze dell'amministrazione corrente anche durante l'anno ancora in corso (1862), da gennaio fino a settembre, fino al momento cioè in cui Gerlach scriveva?[83]

Certo, ciò che Gerlach suggeriva al governo prussiano alle prese con la prospettiva di doversi assumere la responsabilità politica di governare senza una legge di bilancio emanata secondo il dettato costituzionale, non era il colpo di Stato. Dal ricorrere a tale arma a doppio taglio per risolvere la crisi politica e giuridico-costituzionale incombente, Gerlach aveva sempre messo in guardia i governanti prussiani, e così faceva anche adesso[84]. Indubitabile è però che egli, con le

po tardi per poter arrivare a discutere e a varare la legge di bilancio prima della fine dell'anno: convocate solo il 21 novembre 1850, rimasero poi chiuse dal 3 dicembre 1850 al 3 gennaio 1851. Il progetto di legge di bilancio per il 1851, che era stato presentato alla Seconda camera il 27 novembre, non avrebbe potuto perciò in nessun caso, evidentemente, essere approvato prima dell'inizio dell'anno finanziario (cfr. a questo proposito E. HAHNDORFF, *Das Budgetrecht*, p. 43).

[83] [E.L. VON GERLACH], *Die Krisis Preußens*, del 10 settembre 1862.

[84] Cfr. [E.L. VON GERLACH], *Die Krisis Preußens, Schluß*, dell'11 set-

sue proposte di soluzione del conflitto, non intendeva rispondere alla presunta insufficienza della lettera costituzionale con gli strumenti messi a disposizione dal diritto costituzionale vigente, ad esempio la modifica della Costituzione secondo le modalità previste dal suo art. 107[85]. Per Gerlach, come per tutti i conservatori prussiani, le lacune costituzionali potevano essere colmate, ristabilendo così anche la certezza del diritto, «il terreno sicuro del buon diritto del monarca e della patria», solo riesumando le armi, vecchie e ormai incostituzionali, dell'amministrazione delle finanze dell'epoca monarchico-assolutistica. «La prova che il 'centro di gravità' del potere risiede[va ancora] nella Corona», era data per Gerlach «dal fatto che si governa[va] anche senza autorizzazioni della Camera bassa»[86].

Tutte le forze liberali rappresentate alla Camera dei deputati dal maggio del 1862 al 1866, dai due nuovi piccoli gruppi parlamentari liberal-moderati sorti dalle ceneri della «Fraktion Grabow»[87] fino al «Linkes Zentrum» e fino natural-

tembre 1862. Sui rapporti tra Gerlach e Bismarck si veda M. HESSE, *Die politische Haltung Ludwig von Gerlachs*, in part. pp. 8-22, secondo il quale (cfr. p. 19) le differenze tra i due personaggi avrebbero sopravanzato di gran lunga le concezioni e le caratteristiche comuni. E ciò non solo in politica estera (Gerlach era infatti filoaustriaco) ma anche in politica interna. Bismarck, secondo Hesse «più realpolitico», per affrontare la crisi politica interna prussiana non avrebbe certo disdegnato di far ricorso ad armi eminentemente assolutistiche quali le *Oktroyierungen*, che Gerlach, invece «più dottrinario», nella sua veste di consulente legale e di consigliere, per quanto occasionale, gli sconsigliò sempre.

[85] Per il testo dell'art. 107 della Costituzione cfr. sopra al cap. I 5, n. 56. Per la modifica della Costituzione questo articolo aveva infatti previsto la «via ordinaria della legislazione». A differenza che per qualsiasi altra legge ordinaria, su leggi contenenti modifiche costituzionali si doveva votare due volte, e le due votazioni dovevano aver luogo ad una distanza di perlomeno 21 giorni l'una dall'altra.

[86] Cfr. [E.L. VON GERLACH], *Die Krisis Preußens, Schluß*, dell'11 settembre 1862.

[87] Dopo le elezioni del 19 maggio 1862 la «Fraktion Grabow» si scisse in tre piccoli gruppi principalmente a causa dei diversi punti di vista emersi sulla questione se ci si dovesse avvicinare solo al «Linkes Zentrum» o anche alla «Fortschrittspartei». L'ala destra degli *Altliberalen*,

mente alla loro ala più radicale raccolta nel gruppo della «Fortschrittspartei», concordavano con il punto di vista dell'allora presidente della Camera Grabow che, sin dall'inizio del conflitto, aveva definito un'«invenzione» la tesi della lacunosità dell'art. 99 della Costituzione[88]. La stessa perciò fu sempre e senza eccezioni rigettata con fermezza dai membri dei diversi gruppi parlamentari liberali[89]. E ciò di contro a quanto asserito da Ernst Rudolf Huber il quale, richiamandosi a presunte argomentazioni contenute nell'articolo di E. Lasker dal titolo *Was geschieht, wenn das Etatsgesetz nicht zur Vereinbarung gelangt?*, ha affermato, del tutto immotivatamente, che «pure l'opposizione fece ricorso alla *Lückentheorie*, anche se naturalmente con risultato opposto»[90].

La stessa fermezza dei parlamentari liberali nel rigettare la teoria della lacuna nella Costituzione caratterizzò anche, lo si è visto, le prese di posizione in merito della stampa liberale. La posizione della «Nationalzeitung», cui va però riconosciuto anche l'indubbio merito di aver descritto la situazione politico-costituzionale della Prussia di quegli anni con

tra cui il conte Schwerin, Patow, i due cugini Vincke, Simson, Kühne, si costituì nel gruppo parlamentare cosiddetto dei «Konstitutionellen» (ma detto anche «Fraktion Vincke») che contava 24 membri. L'ala di centro, tra cui Lette, Ludwig von Rönne (Glogau) e Grabow, andò a costituire il cosiddetto «Freier parlamentarischer Verein» (detto anche «Fraktion Rönne» dal nome del noto giurista) che raccolse 19 deputati. L'ala più a sinistra del vecchio raggruppamento degli *Altliberalen*, tra cui vi erano uomini come Wachler e Diederichs, decise invece di confluire infine nel «Linkes Zentrum». Sui gruppi in cui si divise la «Fraktion Grabow» nel 1862 cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, II 1, p. 48, e inoltre, sui membri della «Fraktion Rönne», p. 84.

[88] Cfr. *StenBerAH*, 47a seduta, 22 maggio 1863, p. 1269 (Grabow).

[89] In questo senso si espressero inequivocabilmente tra gli altri, oltre, ovviamente, al deputato della «Fortschrittspartei» Waldeck (*StenBerAH*, 28a seduta, 19 gennaio 1864, p. 768) e all'allora deputato del «Linkes Zentrum» Rudolf von Gneist (*StenBerAH*, 35a seduta, 22 aprile 1863, p. 963), anche liberali assai moderati come ad esempio l'*altliberal* conte Schwerin (*StenBerAH*, 5a seduta, 27 gennaio 1863, p. 61).

[90] Cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 333-48, qui p. 336.

notevole realismo, fu inequivocabile a questo proposito. Essa riconobbe che «il diritto costituzionale ha ovunque buona parte della sua forza nella fede sulla sua incontestabilità e nel rispetto che esso è in grado di infondere»[91], e che se in quel momento il «klares gutes Recht» dell'art. 99 non regolava la vita politica prussiana ciò non dipendeva assolutamente dalla sua insufficienza o lacunosità ma dal fatto che il governo, in alleanza con la Camera dei signori, aveva deciso di «sospenderlo»[92], dando vita ad un regime di cosiddetta «budgetlose Verwaltung»[93]. «Noi – così sempre sulle colonne del quotidiano liberale – riteniamo l'art. 99 privo di macchia, in alcun modo lacunoso; al massimo possiamo augurarci che 'altri' articoli della Costituzione, ad esso in certo qual modo legati, possano un giorno assumere un'altra configurazione»[94]. La modifica cui alludeva il fondo della «Nationalzeitung», auspicandola, era con tutta probabilità, sia detto qui di sfuggita, quella dell'articolo 109 della Costituzione: di esso, come si vedrà più avanti, la maggioranza parlamentare liberale della Camera dei deputati tornerà ad occuparsi di nuovo nella sessione parlamentare del 1865[95].

Secondo il quotidiano liberale la sospensione dell'art. 99, di fatto voluta dal governo Bismarck, non rappresentava altro che il primo passo verso l'attuazione di quello che era il vero programma, la strategia politico-costituzionale della «feudale Partei» per le elezioni, allora prossime, previste per l'autunno del 1863[96]: nientemeno che la «sospensione della [di tutta la] Costituzione!»[97]. Ai conservatori infatti, che ormai

[91] Cfr. «NZ» del 7 gennaio 1863.

[92] Cfr. *Die bevorstehende Sitzung*, in «NZ» del 9 gennaio 1863.

[93] Cfr. *Studien über budgetlose Verwaltung. I* e *II*, in «NZ» rispettivamente del 18 e 25 aprile 1863.

[94] Cfr. *Das Budgetrecht*, in «NZ» dell'11 novembre 1863.

[95] Cfr. sotto al cap. III 3, alle pp. 561 ss.

[96] Dopo la chiusura del *Landtag* il 27-5-1863, successivamente sciolto con ordine regio del 2-9-1863, si svolsero dapprima le elezioni primarie il 20-10-1863, e poi le *Abgeordnetenwahlen* il 28-10-1863.

[97] Cfr. *Widersprüche*, in «NZ» dell'8 ottobre 1863.

si erano resi conto che «la Costituzione [era] molto di più che ciò per cui avevano tentato di spacciarla in precedenza» non sarebbe rimasto che perseguire appunto la strategia della sua «sospensione». «... Per quale motivo se no – interrogava e si interrogava retoricamente l'articolista della «Nationalzeitung» – la si vorrebbe sospendere se si fosse ancora dell'opinione che essa non è in grado di ostacolare la volontà del governo?»[98]. La Costituzione in sé e per sé doveva per forza essere più che un semplice pezzo di carta – proseguiva il nostro articolista cercando di far emergere la «contraddizione» tra la 'dottrina della Costituzione' dei «feudali» prussiani, tutta tesa a negarle valore e forza intrinseci, e il loro accanirsi contro di essa nella politica pratica –, se si poteva constatare pressoché quotidianamente come da essa sprigionasse una forza che aveva il potere di orientare la politica non solo dei suoi difensori ma anche dei suoi detrattori.

In effetti, a ben guardare, proprio il disprezzo ostentato dai conservatori nei confronti della lettera della Costituzione particolarmente durante il conflitto costituzionale prussiano (scoppiato sulla questione della riorganizzazione dell'esercito e divenuto poi un conflitto sul diritto parlamentare di bilancio e più in specifico su quello di autorizzazione della spesa pubblica), non poteva non svelare, ad un attento osservatore esterno, quanto grande fosse la minaccia intravista in quel 'pezzo di carta' dai sostenitori ad oltranza dei diritti 'storici', 'sovrapositivi', del monarca prussiano. Non fu certo un caso che la discriminante più netta tra conservatori e liberali, tra i due raggruppamenti politico-ideali in cui «grosso modo» si sarebbe potuto far rientrare tutto l'elettorato prussiano[99], sia stata a nostro avviso rappresentata, in termini generalissimi ma proprio per questo non meno di principio

[98] *Ibidem.*

[99] Cfr. Dr. Ernst ENGEL, *Die Ergebnisse der Urwahlen*, p. 71: «Per grandi linee si può però dire che sono le convinzioni politiche a costituire le barriere tra i partiti politici che, indipendentemente dal nome che assumono nei singoli paesi e in certi periodi, si possono sussumere nei due grandi raggruppamenti dei liberali e dei conservatori».

e sin dal 1850, dallo spazio che ognuno dei due schieramenti era disposto ad accordare alla Costituzione del 1850 ed in particolare alla rappresentanza popolare nella vita politica del paese. Restando sul piano delle generalizzazioni, ma senza per questo perdere di vista la concretezza delle forze motrici del movimento storico, si potrebbe addirittura affermare che per tutto il *Nachmärz* e al di là del progressivo complicarsi del paesaggio delle organizzazioni partitiche all'interno di ognuno dei due schieramenti politici suddetti, l'elemento che scavò una distanza abissale tra conservatori e liberali negli anni del conflitto e per tutto il resto della fase monarchico-costituzionale della Prussia, fu lo scarto ineliminabile che si frappose sempre tra coloro che ritenevano che lo Stato monarchico-amministrativo prussiano potesse, e 'all'occorrenza' dovesse, vivere anche al di là della Costituzione e fuori dai binari della legalità costituzionale, e chi invece non poteva assolutamente concepire e tantomeno tollerare, neanche temporaneamente o tatticamente, un astorico regresso ai moduli di governo e di amministrazione propri dell'epoca della monarchia cetual-assolutistica.

Alla compattezza del fronte liberale, sia di quello propriamente politico-partitico che di quello pubblicistico, nel respingere la teoria della lacuna della Costituzione, non corrispose sempre quella del fronte governativo nel sostenerla. La teoria della lacuna costituzionale, che come si è visto doveva servire a coprire e legittimare ideologicamente l'intendimento monarchico e bismarckiano di gestire le finanze prussiane anche contro il volere della Camera dei deputati, non fu infatti condivisa e sostenuta con pari intensità e abnegazione fino alla fine del conflitto da tutti i ministri del governo prussiano. La riluttanza mostrata da Carl von Bodelschwingh, ministro delle Finanze dal 1862 al 1866[100], ri-

[100] Carl von Bodelschwingh (1800-1873), era originario della Vestfalia ma frequentò l'Università di Berlino. Nel 1831 fece parte del *Landtag* provinciale della Vestfalia occupando poi, dal 1837 al 1844, la carica di *Landrat* a Hamm, sempre in Vestfalia. Diventato nel 1844 *Oberregierungsrat* a Minden, nel 1845 *Regierungsvicepräsident* a Münster, fu quindi nominato nel 1849 *Regierungspräsident* ad Arnsberg e incaricato del-

spetto ai manifesti propositi bismarckiani e monarchici di amministrare senza una base legale le finanze prussiane[101], costituisce una spia significativa non solo delle ineliminabili resistenze soggettive levatesi contro la pretesa del monarca di fare dei ministri i docili, e irresponsabili, strumenti della sua volontà personale[102], ma anche, ciò che qui importa maggiormente, della scarsa sostenibilità giuridica della teoria della lacuna.

Eva Hahndorff si è addirittura spinta fino a mettere in dubbio che lo stesso Bismarck abbia creduto sinceramente nella legittimità e nella sostenibilità giuridica di quella teoria[103]. Nei suoi discorsi parlamentari certo Bismarck si guardò bene dal riconoscere l'«incostituzionalità» della condizione in cui versò l'amministrazione finanziaria prussiana a partire dalla chiusura del *Landtag* del 13 ottobre 1862, incostituzionalità solennemente denunciata per la prima volta dalla *Resolution* della Camera dei deputati del 7 ottobre 1862[104]. Tuttavia, il

l'*Oberpräsidium* a Münster. Sino al 1851 rimase *Regierungspräsident* ad Arnsberg, per ricoprire poi la carica di ministro delle Finanze prussiano dal luglio 1851 sino al novembre 1858. Da questo momento si collocò in pensione fino al settembre 1862, quando gli fu nuovamente affidato l'incarico di ministro delle Finanze dopo le dimissioni rese da von der Heydt il 30 settembre di quell'anno. Bodelschwingh restò alla direzione del ministero fino al giugno 1866, praticamente sino ad alcuni mesi prima dell'approvazione della legge di indennità del 1866 (cfr. G. HIRTH [ed], *Preußischer Landtags-Almanach*, p. 255, e inoltre E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 160, n. 5).

101 Cfr. H.-J. VON COLLANI, *Die Finanzgebarung*, ad esempio pp. 26 ss. e *passim*.

102 Come invece, secondo G. JELLINEK, *Die Entwickelung des Ministeriums* (1883), in part. p. 139, verrà realizzato all'interno della cornice del *Reich* del 1871.

103 Cfr. E. HAHNDORFF, *Das Budgetrecht*, p. 95.

104 La *Resolution*, proposta dalla Commissione bilancio, fu approvata a stragrande maggioranza, con la sola eccezione dei deputati conservatori e degli *Altliberalen*, il 7 ottobre 1862 (cfr. *StenBerAH*, 61a seduta, 7 ottobre 1862, p. 2153). Con la *Resolution* fu dichiarato «verfassungswidrig» l'operato del governo in materia di spesa pubblica e si invitò inoltre il governo in carica a ripresentare il progetto di legge di bilancio per il

fatto stesso che, già nel suo discorso di riapertura del *Landtag* del 14 gennaio 1863, Bismarck si affrettò ad annunciare la sua intenzione di presentare di lì a poco un progetto di legge contenente il quadro riassuntivo delle entrate e delle spese pubbliche relative al 1862 per chiedere, sulla base di tale documentazione e secondo la norma dell'art. 104 della Costituzione, l'«approvazione retroattiva» della Camera all'operato del suo governo[105], può forse comunque valere come un segno della sua intima consapevolezza di non poter fare *tabula rasa* della norma costituzionale vigente senza rischiare di innescare un inarrestabile processo di disintegrazione dello Stato, mettendo così in pericolo anche l'autorità dello stesso istituto monarchico.

Tutto il duro e faticoso lavoro svolto nel 1862 e nel 1863 dai deputati liberali all'interno della Commissione bilancio, non fu tenuto in considerazione alcuna dal governo presieduto da Bismarck che anzi, di fatto, lo ignorò sistematicamente.

Nei quattro anni del conflitto, la macchina parlamentare continuò a funzionare non solo senza che i suoi dibattiti e le sue decisioni avessero una qualche incidenza pratica effettiva sulla conduzione dell'amministrazione finanziaria, ma addirittura senza che i deputati fossero mai ufficialmente messi al corrente sul come il governo, anno dopo anno, avesse ritenuto di sopperire 'tecnicamente' al mancato varo della legge di bilancio. Senza il ricorso ad atti amministrativi in qualche modo sostitutivi della legge finanziaria, si sarebbero infatti creati dei gravissimi scompensi nel funzionamento della macchina amministrativa, dal momento che si sarebbero lasciati i responsabili delle varie branche dell'am-

1863 che era stato da esso ritirato dopo la decisione dell'AH di cancellare i costi dell'organizzazione dell'esercito.

[105] *StenBerAH*, seduta di apertura del *Landtag*, 14 gennaio 1863, p. 2 (Bismarck). Della necessità e possibilità per il governo di chiedere la *nachträgliche Genehmigung* delle Camere quale sgravio dalla responsabilità per aver effettuato delle spese senza il previo necessario assenso delle Camere parlava infatti l'art. 104 della Costituzione prussiana (per il testo di questo art. cfr. sopra al cap. II 5, n. 23).

ministrazione improvvisamente senza direttive concrete per il loro lavoro, moltiplicando esponenzialmente gli effetti delegittimanti della crisi politico-istituzionale in atto sul governo in carica.

Il governo, cui l'art. 109 della Costituzione assicurava la riscossione delle imposte già esistenti per legge, e che perciò continuarono ininterrottamente e copiosamente ad affluire nelle casse dello Stato[106], sfruttò questa oggettiva posizione di forza derivante dall'avere materialmente a disposizione le entrate dello Stato, per affermare e imporre il suo diritto-dovere di impiegarle per sopperire alle improrogabili necessità dell'amministrazione statale. Esso non si limitò ad autorizzare unilateralmente, senza farne pervenire notizia alcuna né alle Camere né, fino al 1865 neanche in via ufficiosa, all'opinione pubblica[107], l'effettuazione di quelle spese cui il *plenum* della Camera dei deputati aveva dato il benestare, spese che comunque non potevano essere considerate legali non essendo state autorizzate da una legge di bilancio regolarmente promulgata e debitamente pubblicata. Per ben quattro anni consecutivi il governo decise da solo anche per quelle voci di spesa su cui la Commissione bilancio o l'aula avevano già espressamente deliberato in senso negativo, riducendo di conseguenza la Camera dei deputati al rango di una «camera con potere consultivo», come ebbero a rimarcare ripetutamente non solo i deputati liberali ma anche quelli cattolici[108], che sin dall'inizio del conflitto si erano

[106] Sull'art. 109 della Costituzione cfr. sopra al cap. I 4, alle pp. 137 ss.

[107] Cfr. sotto al cap. III 3, pp. 538 ss.

[108] Per i liberali cfr. *StenBerAH*, 42a seduta, 28 aprile 1865, p. 1202, dove Twesten parlò della Camera come di una «berathende Versammlung», e inoltre, sempre per i liberali, *StenBerAH*, 20a seduta, 14 marzo 1865, p. 486, dove il Dr. Julius Möller, deputato della «Fortschrittspartei», asserì: «Il governo dispone delle finanze come se noi non fossimo ceti con poteri decisionali [*beschließende Stände*] ma solo consultivi [*berathende Stände*]». Per i cattolici cfr. invece le affermazioni di P. Reichensperger del 1866: «Qualora il diritto annuale di autorizzazione della spesa pubblica della Camera dei deputati dovesse anche quest'anno essere inteso nel solo senso *di fatto* attribuitogli da cinque anni a questa parte (nel senso cioè che se anche il bilancio pubblico viene presentato ogni

uniti ai primi nell'opposizione alla politica interna del governo Bismarck.

La segretezza con cui furono amministrate le finanze fu massima e assoluta, come si è già avuto modo di accennare, nei primi due anni del conflitto, e cioè nel 1862 e nel 1863. Data, forma giuridica e lettera delle risoluzioni governative emesse in materia di finanze pubbliche per questi due anni, ci sono note solo da quando Hans-Joachim von Collani[109] le ha ritrovate tra i protocolli originali delle sedute tenute dal Consiglio dei ministri il 15 ottobre 1862 e il 9 giugno 1863, e cioè dopo la chiusura del *Landtag* rispettivamente nel 1862 e nel 1863.

Tra questi protocolli sono state rinvenute le risoluzioni attraverso le quali il governo stabilì, con un minimo di formalità, i criteri secondo cui gli alti dirigenti dei diversi ministeri avrebbero dovuto condurre l'amministrazione corrente dello Stato. In esse le previsioni governative di spesa per il «fondo per scopi politici», per il «fondo destinato a spese segrete per l'alta polizia», non meno di quelle, come si può ben immaginare assai più consistenti, per la «riorganizzazione dell'esercito»[110], spese cui peraltro la Camera dei deputati aveva negato la sua approvazione nell'esame del progetto di bilancio per il 1862 come anche di quello per il 1863,

anno alla Camera affinché questa lo emendi, ogni riduzione da essa apportata può però essere resa illusoria da un successivo rigetto del bilancio emendato da parte della Camera dei signori o della Corona), è evidente che sia la presentazione sia la discussione del bilancio sono solo nocive per tutti. Tutto questo oscillare di qua e di là ha il solo effetto di scuotere dalle fondamenta la costruzione statale, e la rappresentanza popolare prussiana è ricacciata nella condizione di una corporazione essenzialmente consultiva [*wesentlich berathende Körperschaft*] nel senso in cui lo era la Dieta unificata» (in *Denkschrift, betreffend das verfassungsmäßige Budgetrecht des Hauses der Abgeordneten*, del 22 gennaio 1866, relatore Reichensperger, in *StenBerAH*, *Anlagen*, II, 1866, *Aktenstück* n. 20, pp. 33-46, qui p. 45).

[109] H.-J. VON COLLANI, *Die Finanzgebarung*.

[110] Per il 1862 in particolare questi fondi ammontavano rispettivamente a 15.000, 5.000, e 5.748.000 talleri (cfr. H.-J. VON COLLANI, *Die Finanzgebarung*, p. 9).

furono unilateralmente dichiarate «necessarie» dal Consiglio dei ministri che ne ordinò e autorizzò perciò l'effettuazione.

Alle due risoluzioni dello *Staatsministerium* del 15 ottobre 1862 e del 9 giugno 1863, che, pur contenendo solo alcune direttive concrete per l'amministrazione corrente, sostituivano di fatto le due leggi di bilancio che governo e parlamento non erano riusciti a varare, fu conferita maggiore autorevolezza rivestendole della forma di «ordine regio» che ne rese le disposizioni immediatamente operative. A differenza di quanto avverrà per la risoluzione del 1865, esse non furono pubblicate nemmeno sullo «Staatsanzeiger»[111].

[111] Cfr. H.-J. VON COLLANI, *Die Finanzgebarung*, pp. 10 e 19.

Capitolo secondo

Diritto pubblico e politica pratica negli anni del conflitto costituzionale

Da quanto si è venuti sin qui dicendo risulta chiaramente che i suggerimenti del giurista conservatore Ernst Ludwig von Gerlach su come colmare la presunta lacuna costituzionale non furono lasciati cadere nel vuoto dal governo Bismarck, ma invece da esso calorosamente accolti e sollecitamente tradotti in pratica. Nella risoluzione ministeriale del 15 ottobre 1862 ci si richiamò addirittura esplicitamente a quel 'precedente' dello *Staatsministerialbeschluß* del 16 dicembre 1850[1] su cui anche Gerlach, come si è visto, aveva espressamente attirato l'attenzione nel suo articolo di fondo sulla «Neue Preußische Zeitung» del 10 e 11 settembre 1862. Il fatto che le due risoluzioni ministeriali che 'sostituirono' le non varate leggi di bilancio per il '62 e il '63, non potessero assolutamente essere equiparate al loro 'precedente' del 1850 (pensato solo per fonteggiare un ritardo nel varo della legge di bilancio e non il mancato raggiungimento di un accordo sulla stessa), non imbarazzò affatto il Consiglio dei ministri prussiano, proprio come non aveva indotto a riflettere Ludwig von Gerlach.

Questo modo incostituzionale di amministrare lo Stato da parte del governo scavò un abisso incolmabile tra la 'forma' dello Stato prussiano, *rechtsstaatlich* e saldamente ancorata alla Costituzione del 1850, e la concreta azione amministrativa del vertice dell'esecutivo.

Se prima della Nuova Era e nel corso della stessa eminenti liberali come il giurista Rönne e il giudice Twesten avevano

[1] Cfr. H.-J. VON COLLANI, *Die Finanzgebarung*, p. 8.

usato il termine di *Scheinkonstitutionalismus* (pseudocostituzionalismo) per stigmatizzare il non ancora attuato *Ausbau* legislativo *der Verfassung*, e cioè l'inquietante ritardo con cui a oltre dieci anni dall'emanazione della Costituzione non si era ancora provveduto all'attuazione delle promesse di legislazione organica in essa contenute[2], negli anni del conflitto il medesimo termine fu correntemente usato dai liberali come sinonimo di «assolutismo». «La difesa dell'assolutismo sotto le forme dello Stato costituzionale, in una parola lo *Scheinconstitutionalismus*», disse Hans Viktor von Unruh in un suo discorso parlamentare del 27 gennaio 1863, «è pericoloso anche per la dinastia»[3].

L'assolutismo della prassi amministrativa del governo guidato da Bismarck si evidenziò in modo eclatante ed incontestabile particolarmente nell'amministrazione delle finanze, dove l'esclusione di fatto dell'istituzione parlamentare dall'esercizio dei diritti costituzionali in materia di autorizzazione della spesa pubblica costituiva una violazione innegabile della Costituzione.

L'assolutismo anticostituzionale del governo Bismarck si espresse però nondimeno nell'ostinazione, paternalistica e autoritaria, con cui il monarca e il capo del governo continuarono a negare che il momento fosse «adatto» per l'emanazione delle leggi organiche promesse dalla Costituzione. Così essi risposero infatti alla presentazione da parte dei parlamentari liberali nel 1863 di nuovi progetti di legge sia in attuazione dell'art. 61 della Costituzione, sia di riordinamento dei *Kreise* e di riorganizzazione della polizia nelle campagne.

Avvalendosi del diritto di iniziativa legislativa attribuito ad ogni Camera dall'art. 64 della Costituzione, il 9 marzo 1863 i deputati liberali Schulze (Berlin), Mellien[4] e Immer-

[2] Cfr. sopra al cap. II 2, pp. 217 ss.

[3] Cfr. *StenBerAH*, 5a seduta, 27 gennaio 1863, p. 60 (Unruh).

[4] Moritz Mellien (1820-1881), avvocato a Spremberg (Brandeburgo), a Francoforte sull'Oder e a Berlino, fu membro della Camera dei deputati

mann[5] portarono in aula un nuovo progetto di legge relativo alla responsabilità dei ministri. Il progetto, affidato all'esame di una Commissione parlamentare presieduta da Eduard Simson[6] e di cui facevano parte anche i deputati

prussiana dal 1862 al 1866, per il solo periodo del conflitto costituzionale dunque, come deputato della «Fortschrittspartei». Su di lui cfr. H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preußische Parlamentarier*, p. 93.

[5] Hermann Adolf Immermann (1807-1868), *Landgerichtsdirektor* a Groß-Salze, fu deputato dal 1859 al 1866, come membro della «Fraktion Vincke» prima e, dal 1861, della «Fortschrittspartei». Su di lui cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1, p. 179 e F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 82.

[6] Martin Eduard Sigismund Simson (1810-1899), presidente del *Reichstag* dal 1867 al 1873, nacque a Königsberg da un commerciante ebreo ma fu battezzato all'età di 13 anni. Dopo di lui anche i suoi genitori diventarono cristiani. Per aiutarsi negli studi diede lezioni, per due anni consecutivi, al futuro ministro degli Interni degli anni del conflitto costituzionale, Fritz von Eulenburg (cfr. sotto in questo stesso capitolo a p. 472, n. 71) e a suo fratello. Studiò economia politica, diritto e infine si appassionò anche alla filosofia. Deciso ad intraprendere la carriera accademica, difese nel 1829 la sua dissertazione in diritto, nel 1833 divenne professore straordinario, e nel 1836, a soli 25 anni, ordinario a Königsberg; qui Simson continuò anche, parallelamente, la carriera giudiziaria diventando *Tribunalsrat* nel 1846. Eletto all'Assemblea nazionale di Francoforte dopo aver battuto nella sua città il più radicale Jacoby, si unì qui al gruppo del Centro-destra, divenendo prima vicepresidente e poi, nel maggio 1849, presidente della *Paulskirche*. Eletto anche alla Seconda camera prussiana nel 1849, fu tra coloro che criticarono duramente il futuro articolo 109 della Costituzione e che nel 1851 lavorarono maggiormente alla stesura, da parte della Commissione giustizia della Camera, di una legge sulla responsabilità ministeriale; questo progetto di legge, approvato dall'aula, sarà poi però rigettato dalla Prima camera. Dopo aver rifiutato la rielezione alla Seconda camera nel 1852, vi rientrò all'inizio della Nuova Era unendosi al gruppo Vincke. Dopo la nomina di Schwerin a ministro degli Interni, riuscì a coronare il sogno da lungo tempo coltivato di diventare presidente dell'AH; in questa carica rimase per tutto il 1860 e il 1861. Tra coloro che approvarono durante la Nuova Era la riforma dell'esercito, negli anni del conflitto Simson si schierò decisamente contro il governo prussiano sulla questione del bilancio da «giurista liberale» (cfr. H. PETERSDORFF sull'*ADB*, LIV, p. 358) qual era, e criticò duramente il ristabilimento del progetto governativo di bilancio da parte dell'HH. Schieratosi nel 1862 con il gruppo Grabow, e con i «Konstitutionellen» poi nella VII e nell'VIII legislatura, dopo la fine del conflitto Simson fu tra coloro che passarono ai nazionalliberali. Su di lui cfr. la già cit. voce biografica dell'*ADB* e F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, pp. 178-9.

Carlowitz e Gneist, fu accolto dalla Camera dei deputati il 27 aprile 1863 quasi all'unanimità, con il voto favorevole cioè, oltre che dei liberali, anche dei cattolici[7] e persino di alcuni conservatori. Tra questi ultimi il deputato Bethusy-Huc[8] ad esempio, distinguendosi dalla stragrande maggioranza dei suoi compagni di partito, dichiarò di votare a favore del progetto di legge per mantenere fede al giuramento prestato alla Costituzione. Quest'ultimo comprendeva infatti per lui, che su questo punto era evidentemente in contrasto con la concezione costituzionale degli altri deputati conservatori e con tutta la dottrina giuridica conservatrice in genere, anche quello di fedeltà alle promesse di legislazione in essa contenute[9].

Solo alcuni giorni prima della proposta di legge liberale sull'art. 61 della Costituzione, il 5 marzo 1863 furono portati in aula da «Lette und Genossen» i due progetti di legge cui si è già accennato[10].

Il primo, di riordinamento dell'organizzazione dei *Kreise*, pur corrispondendo in gran parte a quello precedentemente presentato dal governo, conteneva però rispetto ad esso, come si disse sulla «Nationalzeitung», alcune piccole ma «importanti» modifiche[11]. Il secondo, relativo all'amministrazione

[7] Cfr. il discorso parlamentare di Reichensperger in *StenBerAH*, 35a seduta, 22 aprile 1863, pp. 948-52.

[8] Il conte Eduard Georg von Bethusy-Huc (1829-1893), *Rittergutsbesitzer*, studiò diritto a Bonn, Berlino e Breslavia, diventando uditore nel 1852. Membro della dieta provinciale della Slesia a partire dal 1861, entrò alla Camera dei deputati, unendosi al gruppo dei conservatori, all'inizio della VI legislatura nel gennaio 1862. Conservatore fino al 1863, nel gruppo parlamentare «Bei keiner Fraktion» nel 1865, passò infine dopo il 1866, non a caso, nelle fila dei «Freikonservativen». Bethusy-Huc fu anche membro del *Reichstag* dal 1867 al 1880. Su di lui cfr. F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 15; B. HAUNFELDER-K.E. POLLMANN, *Reichstag*, pp. 70 e 378; H. Ritter VON POSCHINGER, *Fürst Bismarck*, p. 96, n. 2; G. RITTER, *Die preußischen Konservativen*, p. 33 e *passim*.

[9] Cfr. *StenBerAH*, 35a seduta, 22 aprile 1863, pp. 952-954 (Bethusy-Huc).

[10] Cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1863*, p. 124.

[11] Cfr. la rubrica *Deutschland* sulla «NZ» del 6 marzo 1863.

di polizia nelle campagne delle sei province orientali, era invece assolutamente uguale a quello governativo quale emendato dalla Commissione della Camera nella prima sessione legislativa del 1862. I due progetti di legge furono sostenuti da membri di tutti i gruppi parlamentari liberali della Camera, a riprova, rilevò la stampa, della «soddisfacente concordia regnante su entrambe queste importanti questioni di riforma all'interno di tutto il partito liberale»[12].

L'impegno liberale per portare avanti l'*Ausbau der Verfassung* fu però vanificato dal governo.

Il progetto di legge di attuazione dell'art. 61 della Costituzione, non fece infatti in tempo ad essere discusso dalla Camera dei signori per la sopraggiunta chiusura del *Landtag* il 27 maggio 1863. Su di esso Bismarck si era affrettato a dichiarare il 22 aprile, a nome di tutto il governo, che il momento non era «opportuno [*geeignet*]» per l'emanazione di una legge sulla responsabilità ministeriale, dato che con essa si sarebbe automaticamente dovuto decidere anche sia «sul conflitto in corso», sia «sul futuro rapporto tra il giudice e il legislatore in Prussia»[13]. Emblematica del clima di ostilità con cui fu accolto il progetto di legge liberale fu la comunicazione fatta pervenire dal re alle Camere (*Königliche Botschaft*) il 26 maggio 1863. In essa il monarca dichiarò esplicitamente che non essendo stabilita nella Costituzione una data 'precisa' per l'emanazione della legge di cui all'art. 61, un'ulteriore dilazione nell'emanazione della stessa non avrebbe comunque implicato alcuna violazione della Costituzione[14].

Come sul progetto di legge liberale relativo all'art. 61 della Costituzione, anche sugli altri due progetti presentati da Lette e compagni non si giunse a deliberare per la chiusura

[12] *Ibidem.*

[13] *StenBerAH*, 35a seduta, 22 aprile 1863, p. 952 (Bismarck).

[14] Per il testo della *Königliche Botschaft* cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1863*, pp. 131-33, qui p. 132. Su di essa cfr. inoltre L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I 2 (1869), p. 605, n. 3.

della sessione. Quando due anni più tardi, nel 1865, questi ultimi furono ripresentati dai liberali, anche stavolta senza successo, il governo dichiarò, come già aveva fatto per il progetto di legge sulla responsabilità dei ministri del 1863, non essere ancora giunto il momento di effettuare riforme così importanti[15].

Negli anni del conflitto la realtà dell'equazione pseudocostituzionalismo = assolutismo diventò tanto incontrovertibile al punto che i liberali non poterono più risparmiare le loro critiche nemmeno alla figura e alla condotta del monarca, come avevano fatto ancora per tutta la Nuova Era.

Se Heinrich von Sybel all'inizio del 1863 mostrava ancora di credere nell'utilità di rivolgersi al monarca con un *Adresse*, «per cercare in sua Maestà giustizia e rimedio ad una serie di azioni governative che i ministri Gli hanno consigliato... celandogli la circostanza funesta che quelle azioni implicavano di fatto una violazione della Costituzione»[16], solo due giorni dopo, sempre in sede di discussione e di approvazione del testo dell'*Adresse*, in cui si denunciò ancora una volta come i ministri avessero incostituzionalmente condotto l'amministrazione dello Stato senza un legale bilancio, Gneist si lasciò andare a considerazioni assai meno fiduciose sulla possibilità che il monarca prussiano potesse effettivamente svolgere opera di mediazione tra il governo e la maggioranza della Camera, proprio in considerazione del ruolo da egli svolto sino ad allora nel conflitto in corso.

Dal momento che non esisteva ancora una legge di responsabilità ministeriale non era di conseguenza nemmeno possi-

[15] Cfr. G.Ch. VON UNRUH, *Das Ringen um Reformen in Preußen*, pp. 613-14, qui p. 614.

[16] Cfr. *StenBerAH*, 5a seduta, 27 gennaio 1863, p. 34 (Sybel). Heinrich von Sybel si ritirò dalla scena politica l'anno successivo e cioè nel 1864. Sulla sua «vicinanza al principio monarchico», e la sua concezione «previttoriana» del costituzionalismo «come connessione di 'forte monarchia e forte libertà parlamentare'», quali emergono dalle lezioni sulla *Politik* da lui tenute a Bonn nel semestre invernale 1864-1865, cfr. H. SEIER, *Sybels Vorlesung*, in part. p. 108.

bile, secondo Gneist, continuare a lasciare il monarca fuori dal conflitto. Dato il persistere di quella «lacuna» nella legislazione, secondo Gneist l'«unica presente nella Costituzione», la rappresentanza popolare non riusciva a vedere quale altra strada fosse percorribile se non quella di appellarsi al monarca; proprio come i ceti tedeschi si erano sempre rivolti al loro *Landesherr* ogniqualvolta avevano visto violati i propri diritti. La lunga sequela di *gravamina* aperta da Gneist contro l'operato del governo prussiano non risparmiò così stavolta neanche il monarca:

«la Corona non può – tuonò il grande giurista – pressoché raddoppiare l'esercito permanente attraverso *Cabinets-Befehle*; ... la Corona non ha il diritto di autorizzare i ministri, attraverso *Cabinets-Befehle*, a effettuare spese per scopi che non sono stabiliti né dalla Costituzione, né dalla legge; ... la Corona non può sostituire un *Cabinets-Befehl* alla necessaria legge di bilancio, non può, con un *Cabinets-Befehl*, coprire i ministri dalla responsabilità civile e penale derivante loro da azioni come queste...»[17].

Che nella realtà degli anni del conflitto l'incerto limite che in teoria poteva ancora separare lo pseudocostituzionalismo dall'assolutismo «rivoluzionario» del governo in carica[18] fosse stato ormai largamente superato, e che non ci si curasse neanche più di preservare le «forme parlamentari» più elementari[19], si vede anche dallo spirito dissacratore con cui negli anni che vanno dal 1862 al 1866 il giurista Ernst Ludwig von Gerlach osò liquidare in due parole l'intera problematica dell'*Ausbau der Verfassung* 'rileggendola'

[17] Cfr. *StenBerAH*, 7a seduta, 29 gennaio 1863, p. 126 (Gneist).

[18] Il governo prussiano degli anni del conflitto fu infatti ripetutamente denunciato dai liberali come sostanzialmente «rivoluzionario»; cfr. ad esempio i discorsi parlamentari di Sybel del 22 maggio 1863 (*StenBerAH*, 47a seduta, p. 1281), di Virchow del 22 aprile 1863 (*StenBerAH*, 35a seduta, p. 962), e infine di Eduard Rudolf Parrisius (Brandenburg), della «Fortschrittspartei», del 17 febbraio 1863 (*StenBerAH*, 13a seduta, p. 219: «... siamo noi il vero partito conservatore. L'altro partito, quello che invece vuole tornare alla situazione precedente, io lo chiamerei piuttosto il partito della reazione»).

[19] Cfr. *StenBerAH*, 47a seduta, 22 maggio 1863, p. 1267 (Unruh).

alla luce della 'nuova', recentemente riscoperta, teoria della lacuna.

Superando in audacia discorsiva lo stesso Stahl, che aveva visto le «promesse di leggi future» della Costituzione come meri «proclami politici e teorici... senza alcuna forza vincolante»[20], Gerlach si spinse addirittura fino ad equiparare le «promesse» della Costituzione alle sue presunte «lacune»: «La Costituzione prevede che la legge di bilancio sia varata ogni anno. Ma la Costituzione prevede anche l'emanazione di molte altre leggi... la legge sul matrimonio civile, quella sull'istruzione, sulla responsabilità ministeriale, etc.», asseriva Gerlach relativizzando subdolamente la gravità del mancato varo della legge di bilancio. «Cosa succede se queste – come quella, si poteva agevolmente dedurre dal costrutto argomentativo di Gerlach – non vengono emanate? Nessuno ha ancora affermato – rispondeva Gerlach a se stesso – che la Camera bassa può imporre [*oktroyieren*] queste leggi alla Camera dei signori e al governo!»[21].

Gerlach, che come si è appena visto non aveva esitato a porre surrettiziamente sullo stesso piano discorsivo e di valore gli articoli costituzionali contenenti «promesse» di futura legislazione organica e l'imperativo dell'art. 99 della Costituzione, riusciva con il suo ragionamento a colpire in due direzioni opposte ma allo stesso tempo convergenti. Per un verso, l'imperativo espresso dall'art. 99 usciva da una tale equiparazione completamente spogliato del suo carattere di necessità per un'amministrazione finanziaria dello Stato che volesse dirsi costituzionale e legale e ridotto ad 'una delle tante', troppe, riserve di legge presenti nella Costituzione. Per un altro verso, già il puro e semplice prospettare l'eventualità che la 'promessa' di legge annuale di bilancio contenuta nell'art. 99 potesse rimanere inevasa a tempo indeterminato senza che per questo si dovesse gridare allo 'scandalo', agiva nel senso di rafforzare nel loro convinci-

[20] Cfr. sopra al cap. I 3, p. 103.

[21] Cfr. [E.L. VON GERLACH], *Die Krisis Preußens*, del 10 settembre 1862.

mento coloro che, sulla scia di Stahl, avevano sempre ritenuto, sin da quando era stata emanata la Costituzione, che le 'altre' promesse costituzionali, quelle di legislazione organica, non dovessero comunque essere prese tanto sul serio sino al punto da costituire delle ipoteche per la futura legislazione dello Stato prussiano.

Il conflitto cominciava perciò appena ad annunciarsi, che Gerlach aveva già iniziato a liberarsi con una semplice scrollata di spalle, come si è visto, della «minaccia» costituita dal programma liberale di *Ausbau der Verfassung*, da quelle «promesse» di legislazione o di revisione della legislazione vigente («dalla legge elettorale a quella sulle ferrovie, dalla legge sull'istruzione all'ordinamento dei *Kreise*, dalla legge sulla responsabilità ministeriale a quella sulla Corte dei conti, sino alla legge di organizzazione della giustizia e della procedura giudiziaria, etc.») che il giurista conservatore vedeva incombere sulla Prussia come «nubi minacciose», per arroccarsi in difesa di un presunto eterno e intoccabile «bestehendes Recht» monarchico e del principio della necessaria «indipendenza» del monarca[22].

Nel 1866 Gerlach, che nel frattempo non aveva perso occasione di ribadire la necessità per le forze conservatrici di uscire allo scoperto e di dichiarare apertamente «non vincolanti» le promesse legislative della Costituzione[23], tornò nuovamente sull'argomento per asserire che il monarca, se voleva effettivamente conservare anche in futuro la posizione di solida preminenza istituzionale appena riconquistata negli anni del conflitto, doveva definitivamente prendere atto del fatto che la «Fortschrittspartei», con il suo programma di *Ausbau der Verfassung*, non mirava ad altro se non a cancellare dalla Costituzione tutto ciò che non si conciliava con il suo «constitutionalismus vulgaris»; quel costituzionalismo che sin dal marzo 1848 la «Fortschrittspartei», anche se

22 Cfr. [E.L. VON GERLACH], *Die Krisis Preußens, Schluß*, dell'11 settembre 1862.

23 Cfr. l'anonimo «Verfasser der Rundschauen» [ma E.L. VON GERLACH], *Der Landtag von 1865*, pp. 36-38.

sotto denominazioni diverse, si ostinava a considerare come la «legge fondamentale» e la «vera vita» della Prussia[24].

Certo, tanto in là, sino alla reazionaria equiparazione di Gerlach delle lacune con le promesse costituzionali, sino alla riduzione, in ultima analisi, di 'tutta' la carta costituzionale del 1850 ad un''unica' promessa, troppo grande perché le si potesse tener fede senza minacciare l'indipendenza monarchica, non si spinsero mai nei loro interventi parlamentari né gli esponenti dell'esecutivo, né, in modo palese, i deputati conservatori. Ma come non sentirne l'eco nelle azioni e nelle parole di coloro che risposero con la violenza dei fatti, con la sospensione cioè dell'art. 99 della Costituzione, all'incessante ripetere dei liberali che «la legge di bilancio non [era] una legge come tutte le altre» e «doveva» perciò essere 'necessariamente' emanata?[25]

Per i giuristi, che al meglio erano in grado di cogliere la divaricazione ormai esistente tra il diritto costituzionale positivo vigente e la via dell'illegalità presa dalla concreta am-

[24] [E.L. VON GERLACH], *Die Interpretation der Verfassungs-Urkunde*, in «Neue Preußische Zeitung» del 17 febbraio 1866.

[25] Così disse infatti Forckenbeck, a nome di tutta la Commissione parlamentare che esaminò la *Resolution Forckenbeck* del 7 ottobre 1862 (cfr. *StenBerAH*, 60 seduta, 6 ottobre 1862, p. 2093). Nel medesimo senso cfr. inoltre ad esempio Schulze in *StenBerAH*, 61a seduta, 7 ottobre 1862, pp. 2142-3 («La legge di bilancio... si distingue in punti essenziali da tutte le altre leggi, anzitutto per il fatto che essa *deve* essere emanata...; è infatti assolutamente necessario per l'amministrazione dello Stato avere un bilancio. Per tutte le altre leggi spetta al governo e alla rappresentanza popolare decidere se vogliono prendere l'iniziativa o meno, per la legge di bilancio il governo *deve* prenderla e la legge di bilancio *deve* essere varata. Questa è la differenza tra la legge di bilancio e le altre leggi che non sempre viene tenuta presente») e inoltre anche il professor John in *StenBerAH*, 54a seduta, 20 maggio 1865, p. 1604 («C'è indubbiamente una diversità di natura tra la legislazione di bilancio e qualsiasi altra legislazione...»).
Richard Eduard John (1827-1889), professore di diritto criminale a Königsberg, fu eletto per la prima volta alla Camera dei deputati prussiana nel maggio 1862 tra le fila della «Fortschrittspartei». Ad essa aderì per tutta la VII e l'VIII legislatura, salvo poi passare tra le fila dei nazionalliberali nel 1867. Su di lui cfr. F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 83 e la voce biografica di A. TEICHMANN sull'*ADB*, L.

ministrazione dello Stato, sia militare – la nuova organizzazione dell'esercito voluta dal monarca continuò a mancare di qualsiasi base legale sino alla fine del conflitto[26] –, che finanziaria – sino al 1866 governo e rappresentanza popolare non riuscirono ad accordarsi sulla legge di bilancio che fu per ben quattro volte consecutive sostituita da altrettante risoluzioni ministeriali[27] –, era indubbiamente assai difficile estraniarsi dal grave conflitto politico-costituzionale in atto.

Anche dai dibattiti del Congresso dei giuristi tedeschi (*Deutscher Juristentag*), riunitosi per la prima volta a Berlino nell'agosto del 1860 e cui prendevano parte, insieme a numero-

[26] In questa sede dobbiamo purtroppo rinunciare a seguire analiticamente i dibattiti parlamentari e pubblicistici sulla *Heeresfrage* negli anni del conflitto, questione che meriterebbe una trattazione a parte. Siano perciò qui sufficienti alcune informazioni sul decorso dei progetti di legge relativi a questa questione durante il conflitto costituzionale. Nel periodo che va dallo scoppio aperto del conflitto, nell'autunno del 1862, alla sua conclusione nel 1866 furono presentati ben 3 progetti di legge di modifica della fondamentale legge del 3 settembre 1814, l'unica normativa precostituzionale sull'esercito che il governo volle riconoscere come legge e con ciò modificabile solo con il consenso dei ceti (cfr. in merito le dichiarazioni dello stesso ministro della Guerra, Roon, in *StenBerAH*, 42a seduta, 28 aprile 1865, p. 1209). Il primo, presentato l'8 febbraio 1863, fu tolto dall'odg della Camera dei deputati il 18 maggio 1863, quindi non molto tempo prima che venisse chiuso il *Landtag* il 27 maggio 1863; per la storia di questo progetto di legge cfr. la relazione della Commissione parlamentare stesa da Gneist, *Bericht der XI. Kommission zur Vorprüfung des Gesetz-Entwurfes, betreffend die Verpflichtung zum Kriegsdienst*, del 16 gennaio 1864, in *StenBerAH*, *Anlagen*, IV 2, 1864, *Aktenstück* n. 99, pp. 675-710, in part. pp. 688-92. A questo *Bericht* è allegato anche un Rapporto del *Generalmajor* Heinrich Wilhelm Lehmann («Linkes Zentrum») in qualità di referente tecnico, del 7 gennaio 1864 (*ibidem*, pp. 711-27). Sul secondo, del 13 novembre 1863, non si fece pure in tempo a deliberare a causa della chiusura della sessione il 25 gennaio 1864 (cfr. *ibidem*, pp. 692-694 ss.). L'ultimo dei progetti di legge di modifica della costituzione militare prussiana presentati durante il conflitto, a detta dello stesso ministro della Guerra assai simile a quello da lui presentato cinque anni prima per la prima volta alla Camera (cfr. *StenBerAH*, 7a seduta, 8 febbraio 1865, p. 95 [Roon]), fu rigettato dall'aula il 5 maggio 1865 (*StenBerAH*, 46a seduta, 5 maggio 1865, p. 1355).

[27] Delle risoluzioni ministeriali che il governo emanò per coprire le spese effettuate nel 1864 e 1865 si dirà più avanti nel prossimo capitolo; cfr. sotto alle pp. 538 ss. e 584 s.

sissimi giuristi pratici attivi nell'ambito dell'amministrazione della giustizia (giudici, pubblici ministeri, avvocati), anche molti dei più noti giuristi delle università tedesche e prussiane in particolare[28], era emersa, per quanto indirettamente, l'impossibilità per il giurista pratico o universitario degli anni sessanta dell'Ottocento di isolarsi dalla politica, magari giustificandosi con gli argomenti classici dell'indipendenza del potere giudiziario o dell'autonomia della scienza (giuridica).

I membri del Congresso, dove l'unico 'partito' a non essere rappresentato era, secondo Fr. Hinrichs che stese un resoconto dei lavori per i «Preußische Jahrbücher»[29], quello «feu-

[28] Per l'elenco dei giuristi che aderirono al *Deutscher Juristentag* sin dalla sua apertura nell'agosto del 1860 a Berlino, cfr. il *Verzeichniß* allegato alle *Verhandlungen des Zweiten Deutschen Juristentages*, I. I membri del Congresso già nel 1860 erano 639, di cui ben 400 prussiani. Tra questi ultimi numerosissimi erano i membri della Camera dei deputati prussiana. Per non fare che alcuni nomi ricordiamo: Beseler, Gneist, Holtzendorff, Jung, Krieger (Goldap), Lette, il conte zur Lippe, il *Kreisgerichtsrat* Parrisius, Patow, il conte Schwerin-Putzar, Twesten, Waldeck. Per la storia di questo Congresso, la cui convocazione fu particolarmente stimolata e curata dall'allora *Privatdozent* Franz von Holtzendorff, cfr. H. CONRAD, *Der deutsche Juristentag*. Lo *Juristentag* fu sciolto nel 1937 e poi ricostituito, dopo 18 anni di interruzione, nel 1949 (cfr. *ibidem*, pp. 11-12).
Franz von Holtzendorff (1829-1889), oltre che insigne giurista, fu anche noto come uomo politico e pubblicista liberale. Formatosi giuridicamente a Berlino, Heidelberg, Bonn, e poi di nuovo a Berlino, si addottorò nel 1852; esercitò come *Privatdozent* a partire dal 1857, e nel 1861 divenne professore straordinario all'Università di Berlino. Dal 1872 e fino alla fine della sua vita insegnò come professore ordinario a Monaco diritto pubblico, diritto internazionale e diritto penale. Molto noto all'estero (dottore h.c. a Bologna ed Edimburgo, membro dell'Accademia delle Scienze di Roma e Bruxelles), si distinse soprattutto come penalista; perseguì il rinnovamento del diritto e della procedura penale, e si schierò per l'abolizione della pena di morte. Autore nel 1864 di un lavoro su *Die Reform der Staatsanwaltschaft in Deutschland*, fu grande amico di Rudolf Virchow (su di lui cfr. la voce biografica di C. MELTZ sulla *NDB*, IX e di A. TEICHMANN sull'*ADB*, LV).

[29] Molto probabilmente, a scrivere questo resoconto per i liberali «Preußische Jahrbücher» fu uno dei partecipanti al primo *Juristentag*. Un non meglio identificabile Hinrichs, *Kreisrichter* di Halle, compare infatti tra i membri del primo *Juristentag*, e tra i collaboratori dei «Preußische Jahr-

dalistisch», pur muovendo dalla premessa che da quando «a ragione lo *Staatsrecht* si [era] riversato in programmi, il terreno della politica [doveva] restare chiuso al Congresso», avevano tuttavia individuato il «grande compito politico» di quest'ultimo nella segnalazione al legislatore delle situazioni particolarmente bisognose di normazione giuridica, come pure di quelle che rendevano necessaria una correzione delle norme esistenti[30]. Il Congresso inoltre, dopo aver stabilito come scopo precipuo dell'associazione l'opera di unificazione del diritto negli Stati tedeschi, pur non ritenendo esser sua prerogativa quella di assumersi direttamente il compito di redigere progetti di legge, aveva espressamente indicato nella «critica della situazione esistente» il centro della sua attività futura[31].

La situazione desolante dell'amministrazione della giustizia in Prussia durante gli anni del conflitto[32], la possibilità di parlare per quegli anni addirittura di una *Präventiv-Justiz*, fu energicamente denunciata, suscitando ovviamente le reazioni indignate del ministro della Giustizia, il conte zur Lippe, da alcuni dei più eminenti deputati liberali in occasione della *Spezialdebatte* svoltasi alla Camera per discutere del bilancio del ministero della Giustizia per il 1865[33].

Il conte zur Lippe, definito da Parisius «il più zelante nemico tra i ministri del liberalismo»[34], aveva iniziato la sua attività mandando dei segnali inequivocabili agli oppositori del governo Bismarck. Già il 1° dicembre 1862 aveva esordito con un decreto indirizzato ai presidenti dei tribunali, esor-

bücher» a cui fa cenno O. WESTPHAL nel suo *Welt- und Staatsauffassung*, p. 94, figura un Hinrichs, di cui però non si dice niente altro se non che era figlio del noto hegeliano Hermann Friedrich Wilhelm Hinrichs (1794-1861), ordinario presso l'Università di Halle dal 1824.

30 Cfr. Fr. HINRICHS, *Der erste deutsche Juristentag*, in part. pp. 282 e 284.

31 *Ibidem*, p. 283.

32 Cfr. M.A. VOSSIEG, *Parlamentarische Justizkritik*, pp. 141 ss.

33 Cfr. *StenBerAH*, 54a seduta, 20 maggio 1865, pp. 1603-633.

34 Cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, II 1, p. 107.

tandoli a comunicargli i nomi di quei funzionari dell'amministrazione giudiziaria distintisi per la partecipazione ad «agitazioni politiche»[35], e a questo decreto ne aveva fatto poi seguire un altro, indirizzato questa volta ai capi delle procure (*Oberstaatsanwälte*), del tutto uguale a quello inviato ai presidenti di tribunale. Il decreto fu commentato dalla «Berliner Allgemeine Zeitung» con un significativo: «da Elberfeld e da Insterburg è arrivata la notizia che i pubblici ministeri devono estendere il loro controllo politico anche ai giudici»[36]. Non solo, non appena ricevuto l'incarico di ministro nel 1862 e poi di nuovo nel 1863, zur Lippe aveva dichiarato che il funzionario poteva sì fare attività politica, ma solo se in sintonia con il governo in carica[37]; e a queste sue dichiarazioni non aveva certo esitato a far seguire le misure adeguate.

Rispetto a questo stato di cose e contro la prassi intimidatoria del conte zur Lippe, efficacissima e quanto mai opportuna fu perciò la denuncia del liberale Hennig dell'assoluta mancanza di indipendenza della pubblica accusa, sottoposta direttamente al ministro della Giustizia e perciò assoggettata alla medesima disciplina dei funzionari amministrativi[38], mentre l'improrogabile necessità di una riforma dell'istituto

[35] Cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1862*, p. 186.

[36] Cfr. la rubrica *Deutschland. Berlin, 6. Januar*, sulla «NZ» del 7 gennaio 1863.

[37] Cfr. M.A. VOSSIEG, *Parlamentarische Justizkritik*, p. 146.

[38] Cfr. *StenBerAH*, 54a seduta, 20 maggio 1865, pp. 1606-8 (Hennig). Sulla *Staatsanwaltschaft* in Prussia cfr. quanto si è già detto a questo proposito sopra al cap. II 1, n. 95 e II 2, p. 240 s.
Julius Karl August von Hennig (1822-1877), *Rittergutsbesitzer* dal 1852 e consigliere comunale della città di Berlino dal 1862-1873, fu eletto alla Seconda camera prussiana dal 1852 al 1855, quindi alla Camera dei deputati dal 1855 al 1858 e poi di nuovo dal 1862 al 1873. Dalla VI all'VIII legislatura rappresentò alla Camera la «Fortschrittspartei», per passare poi invece, dalla IX legislatura (1866), ai nazionalliberali. Hennig fu anche membro del *Reichstag* dal 1867 al 1874. Su di lui cfr. H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preußische Parlamentarier*, p. 72; B. HAUNFELDER-K.E. POLLMANN, *Reichstag*, pp. 163 e 414; B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 174.

della *Staatsanwaltschaft* fu sostenuta nel corso del medesimo dibattito da Krieger-Goldap[39]. Contro la «corruzione sistematica dell'*Obertribunal*» e degli *Obergerichte* di istanza superiore, come pure a denunciare l'esistenza nella Prussia di quegli anni di una «Präventiv-Justiz», levò la sua voce appassionata anche il giudice Karl Twesten, il cui giudizio sullo stato dell'amministrazione della giustizia in Prussia fu ripreso e sostenuto con forza da Rudolf von Gneist[40].

Se si tiene conto del fatto che i pratici del diritto, e in particolare i cosiddetti *richterliche Beamte*, non solo costituirono negli anni del conflitto il ceto professionale maggiormente rappresentato alla Camera dei deputati in mano all'opposizione[41], sopravanzando di gran lunga la rappresentanza dei funzionari amministrativi amovibili con semplici procedure amministrative, e addirittura aumentando numericamente man mano che dai gruppi parlamentari più 'a destra' ci si spostava verso quelli più 'a sinistra'[42], allora si comprende anche il doppio movente politico che spinse il governo Bismarck a privare di indipendenza la magistratura prussiana. Colpendo quest'ultima nel libero esercizio della sua attività, non solo assicurava la libertà d'azione del governo e della sua amministrazione, ma colpiva anche immedia-

[39] Cfr. *StenBerAH*, 54a seduta, 20 maggio 1865, pp. 1620-21 (Krieger).

[40] Cfr. *StenBerAH*, 54a seduta, 20 maggio 1865, pp. 1612-615 (Twesten) e p. 1622 (Gneist).

[41] Cfr. *StenBer AH*, 28a seduta, 19 gennaio 1864, p. 796 (Dr. Virchow): «Attualmente siedono in questa Camera 127 funzionari attivi, dunque il 36% e cioè circa 1/3 di tutta la Camera... Di questi, 89 sono funzionari giudiziari (includendo in essi anche i notai e gli avvocati); ci sono inoltre 25 funzionari amministrativi e 13 appartenenti al ceto insegnante. Il rapporto percentuale è perciò di 25,7% giudici, 7% funzionari amministrativi, 3,7% insegnanti».

[42] Cfr. *StenBerAH*, 28a seduta, 19 gennaio 1864, p. 797 (Dr. Virchow): «Mentre nella «Fortschrittspartei» insieme a 39 funzionari giudiziari ce n'è solo 1 amministrativo, nel gruppo parlamentare dei conservatori ci sono 13 funzionari amministrativi e 2 giudiziari». Sempre Virchow per la sessione del 1863 aveva calcolato tra i deputati 90 funzionari giudiziari su complessivi 126 funzionari attivi (cfr. *StenBerAH*, 11a seduta, 10 febbraio 1863, p. 188).

tamente l'opposizione politica parlamentare. Come testimoniano le pesanti denunce liberali di assoluta mancanza di indipendenza dei tribunali prussiani e soprattutto del massimo tribunale del Regno, che nei numerosissimi procedimenti disciplinari (*Disziplinarverhandlungen*) svoltisi in questi anni non solo contro funzionari amministrativi ma anche contro giudici e avvocati si mostrò generalmente più rigido delle istanze inferiori[43], i pratici del diritto non riuscirono a preservare la loro autonomia di giudizio e di condotta senza contemporaneamente esporsi ai provvedimenti disciplinari del reazionario ministro della Giustizia. A quest'ultimo, le leggi disciplinari dell'epoca della reazione del 7 maggio 1851[44] e del 26 marzo 1856, avevano infatti attribuito enormi possibilità di condizionare la carriera dei giudici nonché di influire direttamente sulla composizione del Senato disciplinare dell'*Obertribunal*[45].

Se questa fu la triste condizione dei pratici del diritto durante gli anni del conflitto, che si dovettero dibattere nell'alternativa di schierarsi apertamente contro il governo Bismarck ed esporsi con ciò alle sue persecuzioni, oppure chinare il capo e sostenere silenziosamente quella che di volta in volta era la volontà del governo in carica, non diversa fu sostanzialmente la condizione dei giuristi universitari.

[43] Sulla giurisprudenza dell'*Obertribunal* negli anni del conflitto sia qui sufficiente il rimando a B. STEINBACH, *Die politische Freiheit der Beamten*, pp. 53-57. Il caso forse più clamoroso di accanimento della giustizia prussiana contro i giudici-deputati liberali fu quello di Twesten. Egli fu infatti perseguito non solo disciplinarmente, in quanto *Stadtgerichtsrat*, ma anche addirittura penalmente per le dichiarazioni rese alla Camera sullo stato di corruzione della giustizia prussiana. Sul caso Twesten, oltre a B. STEINBACH, *ibidem*, pp. 56-57, cfr. anche J. HEYDERHOFF, *Karl Twesten, passim*. Sulle numerosissime *Disziplinarverhandlungen* svoltesi nell'ottobre del 1864 davanti all'*Obertribunal* contro giudici e avvocati accusati di aver preso più o meno attivamente parte alla campagna elettorale del 1863 a fianco dell'opposizione, cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1864*, p. 169.

[44] Cfr. sopra al cap. II. 1, n. 61, e inoltre E. KERN, *Geschichte des Gerichtsverfassungsrechts*, p. 79.

[45] Cfr. M.A. VOSSIEG, *Parlamentarische Justizkritik*, p. 150.

Particolarmente clamoroso fu il caso dell'«ammonimento» impartito nel 1863 dal ministro prussiano «der geistlichen, Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten», Mühler, all'allora professore straordinario della facoltà giuridica di Berlino, Frantz von Holtzendorff. Mühler accusò Holtzendorff di esser venuto meno, leggendo una dichiarazione di condanna dell'operato del governo in una *Wählerversammlung* della prima circoscrizione elettorale di Berlino, al giuramento di fedeltà e obbedienza da lui dovuto al governo in quanto *Beamte*. L'operato del ministro, tra l'altro severamente censurato dalla stampa liberale[46], lascia intuire come in quegli anni per i giuristi universitari, non meno che per i pratici del diritto, fosse estremamente problematico difendere e conservare la loro indipendenza di condotta e di giudizio, e quindi anche scientifica, a dispetto della garanzia di autonomia loro assicurata dagli statuti universitari. Va da sé che anche a loro restava pur sempre la possibilità, per sottrarsi a qualsiasi accusa di violazione del giuramento prestato in quanto funzionari dello Stato, di mantenersi prudentemente e 'silenziosamente' distanti dalle vicende politiche dello Stato prussiano.

Alimentata dallo sforzo di aggirare un simile aut-aut fu con tutta probabilità la scelta, compiuta in modo più o meno consapevole da una foltissima schiera di giuspubblicisti tedeschi di versanti politico-ideali spesso differenti o addirittura opposti, di privilegiare lo studio dell'*allgemeines deutsches Staatsrecht*[47] anziché cimentarsi direttamente con gli

[46] Cfr. *Zur Frage über das Disciplinarrecht der Minister gegen die Staatsbeamten*, apparso nei «Preußische Jahrbücher» del 1863 (XII, pp. 272-83). In questo saggio si faceva riferimento anche ad un altro procedimento disciplinare avviato dal medesimo ministro, procedimento che aveva avuto come esito la sospensione dall'ufficio di Julius Möller, professore straordinario dell'Università di Königsberg e deputato della «Fortscrittspartei», sempre per motivi politici.

[47] Immediatamente «percepibile» sarebbe stato verso la fine della prima metà degli anni sessanta «il fiorire... dell'elaborazione di *allgemeines deutsches Staatsrecht*» (cfr. R. VON MOHL, *Bemerkungen über die neuesten Bearbeitungen*, in part. pp. 360-61), dove il riferimento di Mohl è alle otto opere pubblicate intorno alla metà del secolo da Held, Grotefend, Meier, Zöpfl, Kaltenborn, Zachariä, Schulze e Gerber.

specifici problemi giuridico-costituzionali interni dei singoli Stati territoriali tedeschi. Nonostante che questa scelta consentisse ai giuspubblicisti, perlomeno in linea di massima, di non entrare direttamente in collisione con la politica costituzionale delle autorità governative, che quanto meno per via disciplinare potevano intromettersi nella vita interna delle comunità universitarie tedesche[48], non sempre essa consentì loro tuttavia di evitare il confronto doloroso con la condizione in cui versava il diritto costituzionale positivo in molti Stati costituzionali tedeschi, e particolarmente in Prussia, in quel torno di tempo[49].

Per Bismarck la relazione funzionale tra la «politica di professione» – per usare un'espressione cara a Max Weber – e la 'scienza giuridica di professione' si rivelava proficua per entrambe solo a patto che ognuna si mantenesse opportunamente entro i limiti della sua rispettiva sfera d'influenza. L'equilibrio del rapporto tra politica e scienza, votato indubitabilmente all'instabilità, doveva, secondo Bismarck, essere necessariamente e immediatamente ristabilito ogniqualvolta la scienza pretendeva 'dottrinariamente' di dettar la propria 'legge' alla politica pratica. Questo è quanto si deduce senza difficoltà dal vivace scambio di battute intercorso il 21 dicembre 1863 alla Camera dei signori tra lui e il liberale Tellkampf, professore di scienze dello Stato a Breslavia e membro della Camera dei signori prussiana[50], allor-

[48] Secondo quanto denunciato in occasione del dibattito sul bilancio delle università tedesche per il 1865 dal deputato Virchow (cfr. *StenBer-AH*, 60a seduta, 31 maggio 1865, p. 1819, Virchow), ad esercitare un sensibile influsso sulla vita interna delle università tedesche sarebbe stato in precedenza già Bethmann-Hollweg, ministro del Culto dal 1858 al marzo 1862. Secondo Virchow infatti, già con lui si sarebbe introdotta la «prassi di chiamare ordinari contro la proposta delle Facoltà o senza ascoltare le stesse», togliendo praticamente alle università il diritto di influire sulle chiamate con le loro proposte. Tale prassi, in aperta violazione degli statuti delle singole università, si sarebbe conservata, e anzi acuita, da quando era diventato ministro del Culto Mühler (*ibidem*).

[49] Con la condizione del diritto costituzionale positivo prussiano non poté evitare di confrontarsi neanche Kaltenborn (cfr. sotto nel testo a p. 481).

[50] Johann Ludwig Tellkampf (1808-1876), studiò a Gottinga diritto e

ché Bismarck contestò recisamente a quest'ultimo che la sua sicura familiarità con le «teorie politiche» gli consentisse di giudicare, con pari cognizione di causa, su questioni di «politica pratica»[51].

Dal medesimo presupposto bismarckiano della necessità di una divisione del lavoro tra scienza e politica partivano anche, evidentemente, tutti gli esponenti governativi e i deputati conservatori che vedevano nel conflitto costituzionale in corso solo una «questione di potere [*Machtfrage*]», una sfida ed una prova di forza dei liberali[52]. I conservatori, che su

scienze dello Stato. Per interessamento di Alexander von Humboldt nel 1846 venne chiamato all'Università di Breslavia come ordinario di scienze dello Stato. Profondo conoscitore della situazione politica e costituzionale americana e inglese, nel 1848 fu eletto deputato alla *Paulskirche*, partecipando al suo interno ai lavori del *Verfassungsausschuß*. Per la legislatura dal 1849 al 1852 fu eletto alla Seconda camera prussiana da cui, nel settembre 1849, prese posizione a favore dello *Steuerbewilligungsrecht*, da lui definito «non strumento di rivoluzione ma valvola di sfogo della macchina statale» (cfr. E. HAHNDORFF, *Das Budgetrecht*, p. 18). Dopo una sospensione di circa tre anni del suo impegno politico, il 18 febbraio 1855 fu nominato, su presentazione dell'Università di Breslavia e attraverso un decreto regio, membro a vita della Camera dei signori di Prussia, dove egli si schierò con la minoranza liberale. L'episodio dello scontro verbale da lui avuto con Bismarck il 21 dicembre 1863 è ricordato anche nella voce biografica di H. VON PETERSDORFF in *ADB*, LIV, pp. 674-79.

[51] Cfr. *StenBerHH*, 7a seduta, 21 dicembre 1863, p. 71 (Bismarck a Tellkampf).

[52] Cfr. il discorso di Bismarck del 27 gennaio 1863 (in *StenBerAH*, 5a seduta, p. 53): «Con questa *Adresse* si chiede che la Casa reale degli Hohenzollern ceda i suoi diritti costituzionali per trasmetterli alla maggioranza di questa Camera... Questa è la richiesta che si nasconde dietro la forma della denuncia di violazione della Costituzione». Nel medesimo intervento parlamentare Bismarck affermava inoltre, rivolto ai liberali: «Voi vi aspettate accondiscendenza dalla Corona, ma noi ce l'aspettiamo da voi. Nella catena delle concessioni da fare, secondo la concezione del governo, adesso tocca a voi; senza che voi le facciate difficilmente usciremo dal conflitto» (*ibidem*, p. 54). Nello stesso senso si espresse chiaramente anche il governo nel suo insieme in un messaggio agli elettori (cit. in E. HAHNDORFF, *Das Budgetrecht*, p. 83), nel quale ad un certo punto si affermava: «... auf die überwiegende Macht kommt es an». Cfr. inoltre i discorsi parlamentari del 29 aprile 1865 dei due deputati conservatori Wagener (*StenBerAH*, 43a seduta, 29 aprile 1865, pp. 1230-34, in part.

questo specifico punto concordavano in modo caratteristico con l'ala più radicale dell'opposizione parlamentare liberale[53], potevano infatti negare che il conflitto fosse anche una *Rechtsfrage*, generatosi cioè in seguito alla violazione di diritti positivamente statuiti (come invece riteneva la maggioranza dei liberali), proprio perché partivano dal presupposto ideale che ancora nel XIX secolo, il secolo della costituzionalizzazione della maggior parte degli Stati tedeschi, la sfera del politico potesse e dovesse continuare a mantenere la propria autonomia e superiorità rispetto a quella del diritto pubblico positivo e della sua scienza. L'avvertimento da essi così implicitamente lanciato 'dall'alto' alla scienza giuri-

p. 1232: «noi ci troviamo in una situazione di collisione di diritti per cui la *Rechtsfrage*, quando non si trova alcun accordo, diventa una *Machtfrage*») e Gottberg (*StenBerAH*, 43a seduta, 29 aprile 1865, p. 1248: «I veri motivi, non lo vogliamo certo nascondere, sono politici...»).
Hans Hugo Erdmann von Gottberg (1812-1890), dopo aver studiato diritto dal 1830 al 1833 all'Università di Königsberg e di Berlino, si dedicò, dal 1837 al 1850, all'amministrazione di un *Rittergut* insieme al padre, ereditandolo quindi da lui nel 1851. *Landrat* della circoscrizione di Stolp (Pomerania) dal 1853 al 1873, tornò, dopo aver esercitato questa carica, alla conduzione del suo fondo. Membro della Dieta unificata prussiana del 1847 e dell'Assemblea nazionale di Francoforte nel 1848, fece poi parte della Camera dei deputati prussiana dal 1862 al 1866 e dal 1870 al 1873 per i conservatori, e infine del *Reichstag* costituente nel 1867. Su di lui cfr. B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 151 e, inoltre, B. HAUNFELDER-K.E. POLLMANN, *Reichstag des Norddeutschen Bundes*, pp. 141 e 407-408.

[53] Il carattere eminentemente politico assunto dal conflitto tra governo e rappresentanza popolare sulla riorganizzazione dell'esercito fu affermato dall'ala più radicale della «Fortschrittspartei» e particolarmente da Jacobi (cfr. il suo intervento parlamentare del 29 aprile 1865 in *StenBerAH*, 43a seduta, in part. p. 1229). Le medesime concezioni dei conservatori e dell'ala più radicale dei liberali furono però condivise anche, assai significativamente, da Ferdinand Lassalle (cfr. *Über Verfassungswesen*, 1862, p. 60: «Le questioni costituzionali [*Verfassungsfragen*] sono all'origine non questioni giuridiche [*Rechtsfragen*] ma questioni di potere [*Machtfragen*]»). Lassalle, come ancora fino a poco tempo fa anche tutti gli storici marxisti dell'ex DDR, considerava le *Rechtsfragen* come questioni «sovrastrutturali» e, in quanto tali, di rilevanza «secondaria» (sulla concezione del diritto all'interno dell'ideologia marxista cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Die Rechtsauffassung im kommunistischen Staat*, in part. pp. 21-2).

dica e in particolare alla corporazione accademica dei giuspubblicisti era inequivocabile: essa non doveva contare o far leva sulla tradizionale 'autorità' di cui godeva in Germania per condizionare l'autonomia di movimento dell'azione politica. L'intima convinzione del governo Bismarck era evidentemente che fosse la scienza giuridica a dover trarre la propria materia e gli stimoli necessari al lavoro scientifico dalla politica pratica e non viceversa la politica a dover trarre insegnamento e guida dalla riflessione scientifica.

Negli interventi parlamentari dei politici conservatori, i richiami diretti o indiretti a riconosciute autorità scientifiche giuspubblicistiche, furono tutt'altro che frequenti durante gli anni del conflitto. Riferimenti precisi e circostanziati ad elaborazioni di diritto costituzionale positivo di insigni giuspubblicisti, come quello, per non fare che uno dei molti esempi possibili, fatto in aula dal deputato liberale Forckenbeck il 6 ottobre 1862, il quale si richiamò allo *Staatsrecht* di Rönne per sostenere la teoria fatta propria dalla Commissione bilancio che «i principi adottati dalla Camera nella discussione del bilancio in una determinata sessione non sono vincolanti per le sessioni successive, ma possono invece essere modificati da altre decisioni della Camera»[54], sono praticamente introvabili nei discorsi dei parlamentari e degli statisti conservatori di questi anni.

All'incirca a partire dagli anni successivi alla morte di Stahl nel 1861 e in particolare per tutti gli anni del conflitto, scomparvero del tutto dagli interventi parlamentari dei deputati e dei ministri conservatori, non meno che da quelli dello stesso Bismarck, i richiami o gli appelli non solo ad

[54] Cfr. *StenBerAH*, 60a seduta, 6 ottobre 1862, p. 2095 (Forckenbeck). La teoria era stata asserita da Rönne come corollario necessario della determinazione costituzionale della periodicità annuale della legge di bilancio. Il contesto è ovviamente quello del commento all'art. 99 della Costituzione (cfr. L. von Rönne, *Das Staatsrecht*, I, p. 243): in questa occasione Rönne segnalò e rimarcò con forza l'incompatibilità con tale periodicità annuale della legge di bilancio delle proposte uscite ad esempio dalla Prima camera nel 1852 di scindere il bilancio pubblico in uno ordinario ed in uno straordinario.

esponenti, prussiani o tedeschi in genere, della scienza ufficiale di diritto pubblico di ideali conservatori, di alto o di basso profilo, ma anche, si badi bene, allo stesso Stahl[55].

Data la presenza nella Prussia di quegli anni, sostanzialmente, di soli due schieramenti politici, l'uno diametralmente opposto all'altro, si potrebbe essere indotti a pensare che l'estrema 'politicizzazione' della scienza di diritto pubblico tedesca di cui ha parlato Zorn per il periodo che va dal 1848 al 1866[56], avesse come protagonisti non solo i giuristi liberali ma anche quelli di orientamento politico conservatore. Verrebbe cioè naturale supporre che i giuristi conservatori di quegli anni, non fosse che per non confondersi con la marea di giuspubblicisti che avevano fatto propria la causa dei diritti dell'istituzione parlamentare, si siano sentiti sollecitati ad armarsi metodologicamente, ad elaborare cioè nuovi sistemi e criteri di lettura ed interpretazione del diritto costituzionale vigente, in difesa della politica monarchico-conservatrice.

Contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare invece, di uno sforzo in questo senso da parte dei giuristi di orientamento politico-ideologico conservatore, non è stato possibile trovare traccia. In altre parole, mentre in linea di principio sarebbe naturale ipotizzare che durante il conflitto costituzionale prussiano non mancarono casi di politicizzazione dello *Staatsrecht* in senso per così dire *gouvernamental* o *ministeriell*, le fonti del periodo inducono invece ad escludere che professionisti accademici del diritto pubblico, e costituzionale in particolare, abbiano sostenuto attivamente la condotta incostituzionale e illegale del governo Bismarck o svolto un ruolo di battistrada teorico-dottrinario rispetto a quella condotta.

Il governo Bismarck dal canto suo, cui pure non sarebbero

[55] A questo proposito cfr. sotto, in questo stesso capitolo, alle pp. 477 s., 511 s., 514 s., 516 s.

[56] Ph. ZORN, *Die Entwicklung der Staatsrechts-Wissenschaft*, in part. p. 51.

certo mancati convincenti strumenti di pressione nei confronti di quei giuristi che avevano scelto di attendere silenziosi la fine del conflitto per attirarli attivamente e da protagonisti dalla sua parte, negli anni del conflitto non cercò il conforto neanche occasionale e il supporto scientifico tecnico-giuridico, di 'professori politici' organici al campo conservatore, come ad esempio Rönne e Gneist lo furono per quello liberale.

Anche quei giuristi prussiani di cui pure si poteva fondatamente presumere che mai avrebbero osato creare difficoltà al governo in carica criticandone le posizioni e l'operato in relazione alle scottanti questioni giuridico-costituzionali che videro schierati su versanti opposti il governo e la rappresentanza popolare durante il conflitto costituzionale (interpretazione degli articoli finanziari della Costituzione prussiana, attribuzione del carattere di legge o ordinanza alle norme precostituzionali sull'esercito, rispetto dei confini assegnati dalla Costituzione alle sfere di competenza esclusiva della legislazione ordinaria per tutelarle da invasioni di campo da parte di quella straordinaria d'emergenza, etc.), non furono mai interpellati. Il governo Bismarck, evidentemente, non ritenne necessario o utile, per il raggiungimento dei suoi obiettivi di governo, chiedere alla scienza giuspubblicistica prussiana, o tedesca, di collaborare alla fondazione e alla giustificazione scientifica della sua azione legislativa e di governo.

Rispetto alla relazione di vicendevole stimolo e sostegno instauratasi tra la dottrina di diritto pubblico prussiana e la maggioranza parlamentare della Camera dei deputati negli anni del conflitto, ancora maggiore risalto acquista così, per contrasto, la fermezza con cui i giuspubblicisti dell'accademia in genere furono tenuti rigorosamente distanti dalla concreta attività di governo delle autorità politico-amministrative prussiane.

Come si ricava dallo studio dei materiali parlamentari del periodo, tanto Rönne che Gneist non solo rappresentarono costantemente un solido punto di riferimento dottrinario per l'attività parlamentare dei deputati e per i pubblicisti

politici liberali, ma svolsero anche spesso, per la Camera dei deputati, opera di giureconsulti. Nell'ambito di questa loro attività si possono ricordare, per non fare qui che uno dei molti esempi possibili oltre a quelli già citati o che si citeranno sotto nel testo, i due *Gutachten* stesi, su proposta di Twesten, rispettivamente da Gneist, *Der Rechtspunkt in der Kontinuität-Frage* del 9 luglio 1862, e da Rönne, *Die Diskontinuität-Frage* del 5 luglio 1862, allegati alla relazione della XIII Commissione della Camera dei deputati del 15 luglio 1862[57]. Delle due consulenze giuridiche di Rönne e di Gneist, la Camera dei deputati dell'estate del 1862, appena ricostituitasi dopo il suo scioglimento d'autorità del marzo 1862 e le elezioni del maggio dello stesso anno, si fece scudo per respingere una provocazione ordita stavolta dalla Camera dei signori. Quest'ultima, rivendicando la continuità dell'attività interna della Camera alta al di là del fatto che la Camera dei deputati fosse stata nel frattempo sciolta e rieletta, aveva autoritariamente chiesto a quest'ultima, ricevendone tuttavia un rifiuto motivato appunto 'scientificamente' con i *Gutachten* dei due giuristi liberali, di entrare nella discussione del progetto governativo sulla responsabilità ministeriale del 23 gennaio 1862 da essa già discusso e approvato in forma emendata il 20 giugno 1862[58], nonostante che detto progetto di legge non fosse stato ripresentato dal governo alla nuova Camera.

Al contrario di quanto spontaneamente e solitamente faceva la Camera dei deputati, gli estensori materiali dei testi degli atti o dei provvedimenti governativi degli anni del conflitto non si sforzarono in alcun modo di prevenire o di parare

[57] Le consulenze di Gneist e di Rönne costituiscono rispettivamente gli allegati (*Anlagen*) *A* e *B* del *Bericht der XIII. Kommission des Abgeordnetenhauses zur Berathung des Antrages des Abgeordneten Twesten, betreffend die bei Vorlegung des Gesetz-Entwurfs über die Verantwortlichkeit der Minister in Frage kommende sogenannte Kontinuität der Sitzungen des Herrenhauses nach einer eingetretenen Auflösung des Abgeordnetenhauses*, in *StenBerAH*, *Anlagen*, VI, 1862, *Aktenstück* n. 84, pp. 627-37, rispettivamente pp. 633-36 e p. 637.

[58] Sulla questione L. von Rönne tornò anche nella terza edizione del suo *Staatsrecht*, I 2, pp. 604-605, n. 5.

eventuali rilievi tecnici giuridico-costituzionali dell'opposizione, né fecero mai accompagnare i progetti di legge presentati alle Camere da *Gutachten* di autorità giuspubblicistiche riconosciute nell'ambito della comunità scientifica prussiana o extraprussiana.

Lasciando momentaneamente da parte le risoluzioni ministeriali che a partire dal 1862 sostituirono in maniera clamorosamente anticostituzionale le leggi di bilancio non emanate (della loro indifendibilità dal punto di vista tecnico-giuridico si dirà sotto nel testo[59]), basti qui ricordare che sia il progetto di legge di modifica dell'art. 99 della Costituzione che il governo presentò nel 1863 e di cui pure si dirà tra poco[60], sia i tre progetti di legge di modifica della legge sull'esercito del 1814, di cui l'ultimo fu presentato, assai sbrigativamente, addirittura senza *Motive*[61], sia, infine, altre esternazioni, non legislative in senso stretto, della volontà governativa, come la famigerata ordinanza d'emergenza sulla stampa del 1° giugno 1863[62], non furono stesi con particolare accuratezza da esperti delle rispettive materie, né tantomeno accompagnati da *Gutachten* giuridici. Così come invece avrebbero certo richiesto l'alta rilevanza giuscostituzionale delle materie, le profonde divergenze esistenti tra i giuspubblicisti sul merito, e soprattutto, infine, la dubbia 'necessità' della prima proposta di legge citata come anche dell'ordinanza sulla stampa.

La vicenda di quest'ultima è forse quella che meglio ci consente di fare un po' di luce nell'oscurità in cui ancora oggi

[59] Cfr. alle pp. 506 ss. e 508 ss.

[60] Cfr. sotto nel testo alle pp. 510-16.

[61] «Caso questo – commentò Virchow – mai verificatosi prima nella storia della Camera dei deputati prussiani» (*StenBerAH*, 7a seduta, 8 febbraio 1865, p. 97, Dr. Virchow).

[62] L'ordinanza in questione è la *Verordnung, betreffend das Verbot von Zeitungen und Zeitschriften*, del 1° giugno 1863, in *StenBerAH, Drucksachen*, I, VIII legislatura, 1a sessione: 1863-64, 1864, *Aktenstück* n. 5, pp. 1-10, qui pp. 3-5. In merito si espresse con toni di ferma condanna dell'operato del governo Bismarck, tra gli altri, Heinrich von Treitschke in un articolo apparso sui «Grenzboten», *Das Schweigen der Presse*.

resta avvolto l'enigmatico 'rapporto', se di rapporto si può parlare, intercorso negli anni del conflitto tra il fronte politico conservatore e la scienza giuspubblicistica. La storia di quest'ordinanza non solo costituisce una spia inequivocabile della difficoltà di quel rapporto in 'quel' determinato momento storico, ma induce anche a chiedersi seriamente se negli anni del conflitto sia effettivamente esistito e, soprattutto, se potesse oggettivamente esistere un filone giuspubblicistico, e giuscostituzionale in particolare, leale verso il governo, per così dire *ministeriell*, o se invece l'esasperato pragmatismo del governo Bismarck lasciasse apparire quel rapporto 'ingestibile' alla moderna scienza di diritto pubblico, difficile e superfluo già in partenza al governo prussiano.

Attraverso la *Preßverordnung* del 1° giugno 1863 il governo prussiano, cui riusciva altrimenti difficile mettere a tacere la stampa d'opposizione che lo accusava di *budgetlose Verwaltung* e di condotta *verfassungswidrig* nell'amministrazione delle finanze statali, decise di emanare un'ordinanza con cui si autorizzavano le autorità amministrative e di polizia a sequestrare e a vietare l'uscita di quelle pubblicazioni che si fossero ripetutamente mostrate irriverenti od ostili verso il governo e le istituzioni dello Stato. L'ordinanza fu emanata dal monarca sulla base dell'art. 63 della Costituzione, articolo che, come si ricorderà, consentiva l'emanazione, in un periodo in cui non fossero riunite le Camere, di cosiddette *Notverordnungen*, ma solo se lo avesse richiesto «il mantenimento dell'ordine pubblico» o il verificarsi di un «eccezionale stato di emergenza [*Notstand*]», nonché sotto il vincolo che esse fossero sottoposte all'approvazione delle Camere non appena queste si fossero nuovamente riunite. Le ordinanze d'emergenza avrebbero conservato la loro forza di legge provvisoria solo se le Camere ne avessero confermata la validità giuridica; e ciò sulla base del potere conferito loro, oltre che specificamente dall'art. 63, anche dall'art. 106 della Costituzione. Quest'ultimo infatti, al suo 2° comma, affermava che «il controllo della validità giuridica di ordinanze regie debitamente promulgate spetta alle Camere e non alle *Behörde* [le autorità dell'amministrazione e della giustizia]».

La protesta levatasi dalla società civile contro l'ordinanza sulla stampa fu perlomeno pari all'audacia del governo Bismarck che l'aveva emanata. Come per numerosi altri atti del governo di questo periodo, anche gli autori di questa ordinanza non si sforzarono minimamente di prevenire o di parare eventuali rilievi tecnici giuridico-costituzionali dell'opposizione parlamentare. Non meno che nelle risoluzioni ministeriali in materia di bilancio, anche nell'ordinanza sulla stampa si trovavano delle vere e proprie assurdità giuridiche, e in particolare un passo che non avrebbe potuto non lasciare esterrefatto qualsiasi legislatore esperto. Per ristabilire l'ordine pubblico messo seriamente a repentaglio dagli attacchi oltraggiosi della stampa liberale, si diceva nell'ordinanza, il governo si era trovato 'costretto' a ricorrere all'emanazione di un'ordinanza secondo l'art. 63 della Costituzione, non potendo più servirsi a tal scopo, da quando durante la Nuova Era era stata emanata la legge del 21 aprile 1860[63], del famigerato strumento amministrativo delle *Konzessionsentziehungen* [sic!][64]. Lo stesso relatore della Commissione parlamentare cui venne affidato l'esame dell'ordinanza governativa dopo la riapertura delle Camere, il solitamente assai pacato e politicamente moderato giurista liberale Eduard Simson, arrivò addirittura a dire che gli sembrava «di non aver mai letto in tutta la [sua] vita argomentazioni tanto insensate e provocanti quali quelle contenute nell'ar-

[63] Dell'importanza di questa legge come garanzia della libertà di stampa si è già detto sopra al cap. II 4, pp. 303 ss. La legge del 21 aprile 1860 aveva infatti limitato notevolmente la possibilità delle autorità amministrative di usare a fini politici il perfido strumento delle *Konzessionentziehungen*, a tutela della libertà di stampa.

[64] Così sostanzialmente si affermava nella *Denkschrift zur Verordnung vom 1. Juni d.J., das Verbot von Zeitungen und Zeitschriften betreffend*, del 1° novembre 1863, allegata alla *Allerhöchste Ermächtigung des Justiz-Ministers und des Ministers des Innern, die beiliegende provisorische Verordnung vom 1. Juni dieses Jahres, betreffend das Verbot von Zeitungen und Zeitschriften, den beiden Häusern des Landtages zur verfassungsmäßigen Beschlußnahme vorzulegen*, dell'8 novembre 1863, in *StenBerAH, Drucksachen*, VIII legislatura, 1a sessione: 1863-1864, I, 1864, *Aktenstück* n. 5, pp. 7-10, qui p. 8.

gomentazione dell'ordinanza del 1° giugno 1863»[65]. La scarsa coerenza logico-giuridica interna della medesima ordinanza dovette però essere avvertita dallo stesso monarca, se è vero che egli si risolse a soprassedere sui forti dubbi di legittimità da essa suscitatigli solo dopo essersi fatto stilare un *Gutachten* sulla medesima da Ernst Ludwig von Gerlach[66]. L'illegalità di quest'ordinanza con forza provvisoria di legge era del resto incontestabile, non foss'altro perché l'art. 27 della Costituzione aveva affermato a chiare lettere che «ogni limitazione della libertà di stampa [poteva] essere introdotta solo *im Wege der Gesetzgebung*», e cioè con una legge ordinaria concordata da tutti e tre i fattori della legislazione e non attraverso un'ordinanza.

Prima che si svolgesse il dibattito parlamentare in cui la Camera dei deputati doveva pronunciarsi, sulla base degli articoli costituzionali 106 e 63, sulla costituzionalità dell'ordinanza di emergenza sulla stampa e sulla sua legittimità, e cioè sull'effettiva sussistenza delle condizioni di necessità e urgenza che sole potevano giustificare il ricorso del governo all'art. 63 della Costituzione, l'opposizione liberale avvertì la necessità di far precedere la sua decisione dal pronunciamento ufficiale sulla questione di alcune università. A dare il proprio parere furono chiamati i collegi giudicanti (*Spruchkollegien*) di tre importanti facoltà giuridiche, Gottinga, Heidelberg, e Kiel, facoltà che già in partenza, in quanto cioè non prussiane, come Gneist sottolineò particolarmente per il parere giuridico dello *Spruchkollegium* di Gottinga, fornivano maggiori garanzie di imparzialità nel giudizio[67].

[65] *StenBerAH*, 6a seduta, 19 novembre 1863, p. 80 (Dr. Simson).

[66] Cfr. H. VON PETERSDORFF, *H. v. Kleist-Retzow*, p. 349.

[67] Il *Gutachten* dello *Spruchkollegium* della Facoltà giuridica di Gottinga recava, come disse Gneist, «la firma di un uomo che Stahl considerò sempre la massima autorità in materia di *positives Deutsches Staatsrecht*» (cfr. *StenBerAH*, 6a seduta, 19 novembre 1863, p. 102, Dr. Gneist). Chi fosse il giurista di cui parlava Gneist non siamo in grado di dire con certezza. Sappiamo solo che tra i membri dello *Spruchkollegium* vi era allora anche Heinrich Albert Zachariae (1806-1875), docente di diritto pubblico e criminalista, e per l'appunto autore di un notissimo *Deutsches*

Senza soffermarci per ora sul fatto che tutti e tre i *Gutachten* emessi dai collegi giudicanti delle facoltà giuridiche censurarono l'operato del governo, ciò che qui ci preme particolarmente è rimarcare la sufficienza ostentata dai conservatori nel commentare i pareri giuridici delle tre facoltà. Nel corso del dibattito parlamentare che precedette la votazione sulla costituzionalità e la legittimità dell'ordinanza sulla stampa, tutti i conservatori intervenuti, sia esponenti e rappresentanti governativi che deputati, giustificarono il ricorso del governo all'art. 63 con motivazioni ed argomenti di tipo esclusivamente p o l i t i c o. Ignorando tutte le rigorose obiezioni di diritto costituzionale positivo mosse dai tre *Gutachten* sia alla forma che alla sostanza dell'ordinanza in questione, essi fecero ruotare tutte le loro argomentazioni intorno all'affermazione che la necessità di emanare l'ordinanza si era imposta al governo a seguito del grave *Notstand* politico creato nel paese dall'imperversare della propaganda antigovernativa della stampa politica liberale.

Nel corso del dibattito parlamentare del 19 novembre 1863, i conservatori cercarono in ogni modo, assai sbrigativamente, di sminuire il valore dei pareri giuridici in genere per dirimere questioni come quella all'ordine del giorno, oppure sostennero, rovesciando le argomentazioni liberali, che solo giuristi prussiani avrebbero potuto discernere, assai più e meglio di quelli 'stranieri', su problemi giuridico-costituzionali 'specificamente' prussiani quali quelli in oggetto. Al

Staats- und Bundesrecht apparso in ben tre edizioni; la prima, in tre volumi, negli anni 1841, 1842 e 1845, la seconda, in due volumi, nel 1853 e 1854, la terza infine, in due volumi, rispettivamente nell'autunno del 1865 e nel novembre 1866 (cfr. R. STINTZING-E. LANDSBERG, *Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft*, III 2, pp. 658-664, in particolare pp. 659-660). Z. fu membro dello *Spruchkollegium* di Gottinga, ancora prima di diventare professore ordinario, dal 1832 al 1866, ma suo *Ordinarius*, nel senso di presidente, solo a partire dal 1866 (cfr. E. KLUGKIST, *Die Göttinger Juristenfakultät*, pp. 46 e 127). Sulla dottrina di Zachariae Stahl (come sottolineato tra l'altro anche dal biografo del primo, F. FRENSDORFF, nell'*ADB*, 44, p. 632) si espresse in verità criticamente, pur ritenendolo «der so achtbare und bedeutende Staatsrechtslehrer» (cfr. *Die Philosophie des Rechts*, II 2, p. 252).

fatto che il governo non fosse in grado di portare in campo nessun parere giuridico per rafforzare la propria posizione, ritenne di non dover dare «molto peso» il commissario del ministro dell'interno, il *Regierungsassessor* Jacoby[68], e, sempre in difesa del governo, il deputato conservatore Alexander Wartensleben[69] affermò che non era possibile «giudicare questa questione [la costituzionalità o meno di un'ordinanza] secondo criteri giuridici [*sic*!]»[70]. Lo stesso ministro degli Interni, il conte Friedrich zu Eulenburg[71] disse che «niente [era] più pericoloso, con i disordini politici in cui ci [si trovava], che attribuire peso eccessivo al giudizio di università estere». Ad essere giusti, proseguì Eulenburg, «bisogna[va] ammettere che le vere crisi, e in particolare quelle costituzionali degli Stati esteri, risulta[va]no incomprensibili... ai prussiani»[72]. Alle disquisizioni di Eulenburg, che per il campo conservatore aveva così riproposto per l'ennesima volta, ma stavolta in funzione antiscientifica e antigiuridica prima ancora che anticostituzionale, il *topos* conservatore della 'specificità' della condizione costituzionale della Prussia, non mancò tuttavia di arrivare la pronta replica, pure per l'ennesima volta, dei liberali. A Eulenburg Gneist si affrettò infatti a ribattere che «la questione di cui si tratta[va] non [era] una questione specificamente prussia-

[68] Cfr. *StenBerAH*, 6a seduta, 19 novembre 1863, p. 82 (Jacoby).

[69] Il conte Alexander Hermann Eduard von Wartensleben (1807-1883), già membro dell'Assemblea nazionale di Francoforte, fece parte della Camera dei deputati prussiana, in rappresentanza dei conservatori, per tutta l'VIII legislatura, e cioè dal 1863-64 al 1866. Su di lui cfr. F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 199 e inoltre B. HAUNFELDER, *Biographisches Handbuch*, p. 264.

[70] Cfr. *StenBerAH*, 6a seduta, 19 novembre 1863, p. 92.

[71] Il conte Friedrich Albrecht zu Eulenburg (1815-1881), giurista, dal 1835 al servizio dello Stato, nominato ministro degli Interni il 9 dicembre 1862 al posto di Jagow, resterà in carica sino al 30 marzo 1878. Su di lui cfr. G. HIRTH (ed), *Preußischer Landtags-Almanach*, pp. 268-9 e E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 304, n. 59.

[72] Cfr. *StenBerAH*, 6a seduta, 19 novembre 1863, p. 92 (ministro degli Interni, zu Eulenburg). Questo discorso del ministro degli Interni è stato accolto in *Zehn Jahre innerer Politik*, pp. 12-15.

na», dato che «la Casa reale degli Hohenzollern poss[edeva] gli stessi diritti ereditari degli altri signori territoriali tedeschi», e che «le costituzioni di cui si tratta[va erano] pur sempre, grazie a Dio!, costituzioni emanate sulla base dei comuni principi fondamentali del diritto tedesco!»[73].

A tentare di dissimulare *in extremis* la 'negligenza' rimproverata al governo dalla Camera per non essersi affatto premurato di procurare per l'occasione dei *Gutachten* che confermassero la legittimità dell'*Octroyierung* dell'esecutivo, intervenne nel dibattito anche il grande giurista conservatore, ma ormai politico di professione, Hermann Wagener. Non senza tradire anche lui una superiore indifferenza per il rilievo mosso al governo dai deputati liberali, Wagener asserì con *nonchalance* che se proprio dell'ausilio della scienza non si poteva fare a meno, al limite, da pareri giuridici avrebbero potuto fungere anche le espressioni di voto sull'ordinanza, favorevoli al governo, dei *Kronsyndici* della Camera dei signori[74]. Dal pronunciamento della scienza giuridica accademica, anche da quello delle «autorità prussiane» che il governo, come alla fine ammise anche Wagener, aveva con una certa leggerezza «omesso» di contrapporre alle «cosiddette autorità» extraprussiane[75], il fronte conservatore non aveva evidentemente creduto di poter trarre alcun ulteriore sostanziale rafforzamento della sua posizione nel confronto-scontro con la rappresentanza popolare.

Nel campo liberale, al contrario, non si era voluto rinunciare all'ausilio e al conforto della scienza giuridica accademi-

[73] Cfr. *StenBerAH*, 6a seduta, 19 novembre 1863, p. 100 (Dr. Gneist).

[74] Cfr. *StenBerAH*, 6a seduta, 19 novembre 1863, p. 86 (Wagener [Neustettin]: «... il governo regio avrebbe certo potuto farsi rilasciare un *Gutachten* ufficiale dal *Kronsyndikat* che esiste appositamente per dare una risposta a questioni come queste. Ma la mancanza di un simile parere è compensata dalla risoluzione di ieri della Camera dei signori... dove il *Kronsyndikat* nella sua maggioranza si è espresso affermativamente sulla validità di questa ordinanza»). Sui *Kronsyndici* prussiani cfr. C.H. ULE, *Über preussische Kronsyndici*.

[75] Cfr. *StenBerAH*, 6a seduta, 19 novembre 1863, p. 86 (Wagener).

ca; all'autorità della «Deutsche Rechtswissenschaft» si richiamò continuamente il giurista liberale Eduard Simson nel dibattito parlamentare sull'ordinanza sulla stampa del 19 novembre 1863[76]. La *Deutsche Rechtswissenschaft* dal canto suo, chiamata a pronunciarsi ufficialmente sulla legittimità e la costituzionalità della condotta governativa nell'emanazione dell'ordinanza sulla stampa del giugno 1863, aveva preso decisamente e clamorosamente posizione contro il governo.

Secondo i tre *Gutachten* degli *Spruchkollegien* delle facoltà giuridiche di Gottinga, Heidelberg e Kiel, il cui contenuto fu riassunto in aula da Simson e da Virchow, l'ordinanza sulla stampa era da considerarsi incostituzionale; tale era stata infatti giudicata «unanimemente» dai tre responsi, anzitutto con la motivazione che essa reintroduceva la censura già abolita dall'art. 27 della Costituzione[77].

Come ben aveva messo in rilievo il *Gutachten* della Facoltà di Gottinga, l'ordinanza sulla stampa aveva infatti palesemente violato l'art. 27 della Costituzione perlomeno in due punti: in primo luogo quando aveva di fatto reintrodotto quella censura di cui detto articolo aveva espressamente vietato la reintroduzione; in secondo luogo quando aveva osato intervenire con legislazione «straordinaria» su una materia che sempre l'art. 27 voleva regolata solo «im Wege der Gesetzgebung», e cioè attraverso la legislazione «ordinaria»[78]. Come poi aveva deciso «all'unanimità» il collegio giudicante della Facoltà giuridica di Heidelberg[79], nell'emanazione della *Preßverordnung* l'esecutivo aveva inoltre abusato dell'art. 63 della Costituzione, nel senso che non aveva

[76] Cfr. *StenBerAH*, 6a seduta, 19 novembre 1863, p. 77 (Dr. Simson).

[77] Cfr. *StenBerAH*, 6a seduta, 19 novembre 1863, p. 77 (Dr. Simson) e p. 90 (Dr. Virchow).

[78] Cfr. *StenBerAH*, 6a seduta, 19 novembre 1863, p. 90 (Dr. Virchow).

[79] Ampi brani dal *Rechtsgutachten des Spruchkollegiums der Heidelberger Juristenfacultät über die Verfassungsmäßigkeit der preußischen Preßverordnung vom 1. Juni 1863*, pubblicato a Lipsia presso O. Wiegand nel 1863, furono riportati all'interno della rubrica *Notizen* dei «PJ», XII, 1863, pp. 403-406.

tenuto conto di tutte le condizioni indispensabili per poter legittimamente e costituzionalmente ricorrere ad esso. Se solo la «necessità» di «mantenere l'ordine pubblico» o di «accantonare un eccezionale stato di emergenza» poteva giustificare, secondo l'art. 63, il ricorso all'emanazione di un'ordinanza con forza di legge, e se con quelle due espressioni non si poteva intendere altro, secondo lo *Spruchkollegium*, se non il caso di «guerra» o di «rivolta», si doveva riconoscere che tali condizioni «non sussistevano» nella situazione politica in cui era stata emanata l'ordinanza del 1° giugno 1863, e che perciò quest'ultima era da ritenersi incostituzionale[80].

Al pronunciamento corale ed unanime della scienza giuridica extraprussiana sull'incostituzionalità dell'ordinanza sulla stampa, fece immediatamente eco quello della Camera dei deputati che, quello stesso 19 novembre 1863, la rigettò senza alcuna esitazione sulla base degli artt. 63 e 106[81]. Il fatto che solo due giorni dopo il monarca ritenne di dover emanare un'altra ordinanza per dichiarare abrogata quella sulla stampa[82] (anche se sul principio che l'ordinanza potesse essere considerata abrogata a tutti gli effetti solo dopo un atto declaratorio in questo senso dello stesso monarca che l'aveva emessa, la maggioranza dei deputati della Camera non concordava affatto), fu l'occasione per un altro serrato scontro parlamentare tra la maggioranza liberale della Camera e il governo il 19 gennaio 1864[83]. L'acceso dibattito

[80] *Ibidem*, p. 404.

[81] Cfr. *StenBerAH*, 6a seduta, 19 novembre 1863, pp. 105-6.

[82] Cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1863*, p. 145.

[83] Mentre infatti la Camera riteneva che l'ordinanza fosse da considerarsi decaduta già a partire dal momento stesso in cui la Camera dei deputati l'aveva giudicata incostituzionale e per questo motivo non valida, il ministro degli Interni zu Eulenburg, che comunque esordì dichiarando la materia del contendere una «questione di principio», si schierò decisamente in difesa della necessità di un'ordinanza abrogativa (*StenBerAH*, 28a seduta, 19 gennaio 1864, pp. 789-91, qui p. 789). Il ministro della Giustizia, il conte zur Lippe, che ovviamente si espresse nello stesso

parlamentare di quel giorno non ebbe tuttavia alcuno strascico pratico per il modo in cui si era già conclusa la vicenda dell'ordinanza sulla stampa.

Andare a ritrovare la spiegazione della distanza frappostasi durante il conflitto tra i vertici dell'esecutivo e dell'amministrazione prussiana in genere, da un lato, e il ceto professionale dei giuspubblicisti, dall'altro, nel tradizionale, per dirla con Gerlach, «rovinoso, scarso interesse» dei politici conservatori nei confronti delle «teorie» e delle «dottrine», o, il che per Gerlach era l'altra faccia della medesima medaglia, nel fatto che gli stessi non avessero ancora compreso a fondo quanto «pratiche» potessero essere «le teorie, vere o false che fossero»[84], non ci consentirebbe certo di spiegare esaustivamente il fenomeno. Volutamente Gerlach preferiva riportare ad una presunta e costitutiva disposizione intellettuale soggettiva dei conservatori ciò che in realtà, nello specifico della Prussia di quegli anni, aveva anche, a nostro avviso, motivazioni oggettive, certo contingenti ma comunque ben più strutturali e profonde, nel pragmatismo incostituzionale della condotta governativa. L'ammonimento lanciato all'indirizzo della dottrina di diritto pubblico, e soprattutto giuscostituzionalista, di non intromettersi nei domini della politica pratica, ignorato dai liberali, fu evidentemente introiettato dai professionisti del diritto filogovernativi come un invito ad osservare un complice silenzio.

Dal canto loro, poi, i parlamentari conservatori, pur facendo ruotare le loro argomentazioni generalmente intorno a problematiche chiave per l'assetto e l'ordinamento giuridico

senso del ministro degli Interni, si sforzò addirittura di motivare la sua posizione con l'argomento, assai convincente dal punto di vista logico-giuridico, che 1. ogni legge od ordinanza restava valida sino a quando non veniva abrogata; 2. che ogni 'legge' doveva essere abrogata nello stesso modo in cui era stata emanata. L'ordinanza regia del 21 novembre 1863, con cui il monarca aveva abrogato l'ordinanza sulla stampa del 1° giugno dello stesso anno era stato perciò, secondo il ministro della Giustizia, un atto non solo giustificato ma anche assolutamente dovuto (cfr. *ibidem*, p. 792 [ministro della Giustizia, conte zur Lippe]).

[84] Cfr. la brossura «Vom Verfasser der Rundschauen» [ma E.L. VON GERLACH], *Der Landtag von 1865*, p. 26.

di una monarchia costituzionale, problematiche che immancabilmente presentavano risvolti e implicazioni eminentemente giuspubblicistici, si mantennero preferibilmente, come si è detto, sul terreno del discorso e della polemica prettamente politici. Negli anni del conflitto costituzionale i deputati conservatori e gli esponenti del governo lasciarono intendere chiaramente nei loro discorsi, dettati in genere dalla necessità contingente di difendere o di giustificare con argomenti politici questo o quel concreto provvedimento amministrativo prospettato o posto in atto dal governo, di disdegnare il sostegno legittimante, il conforto o perlomeno la complicità della *Deutsche Rechtswissenschaft*, da essi sprezzantemente lasciata ad uso pressoché esclusivo della borghesia liberale[85].

Questa insanabile contrapposizione tra politica governativa pratica e scienza di diritto pubblico ci sembra di fatto acuirsi progressivamente, come si è già accennato, in misura direttamente proporzionale all'inesorabile estinguersi con la morte di Stahl nel 1861 della capacità del suo sistema dottrinario giuspubblicistico di guidare dall'alto la pratica politica conservatrice[86]. Quali che siano stati i punti precisi della

[85] E in effetti lo strettissimo rapporto tra scienza e politica quale realizzatosi in modo esemplare nella costellazione politica, economica ed ideale della Germania dell'Ottocento, dalla cui dinamica si sprigionò la tanto materiale 'forza costituzionale' della Scienza tedesca ottocentesca di cui parla P. SCHIERA nel suo *Il laboratorio borghese*, si radicò, non a caso verrebbe da dire, nel campo di tensione individuato «dalla divaricazione fra le aspirazioni e le capacità dirigenziali della b o r g h e s i a tedesca e i concreti strumenti di esercizio della sua dominanza» (cfr. *ibidem*, p. 17, spaziato nostro).

[86] Sulle riserve nutrite dai conservatori nei confronti della dottrina dello Stato di Stahl cfr. D. GROSSER, *Grundlagen und Struktur*, in part. pp. 124 ss. Col tempo tali riserve avrebbero costretto Stahl ad accentuare notevolmente, soprattutto nell'esercizio del suo mandato parlamentare, gli elementi antiliberali, pure indubbiamente presenti sin dall'inizio nella sua dottrina dello Stato. Dopo la sua morte anche E.L. von Gerlach si espresse criticamente nei suoi riguardi, con lo storico Heinrich Leo nel 1867 e anche in seguito. Secondo Gerlach Stahl aveva ceduto al «costitutionalismus vulgaris» cercando poi di temperarlo in senso conservatore attraverso sentimenti etico-cristiani (cfr. il capitolo «Gerlach und Stahl» in H.J. SCHOEPS, *Das andere Preußen*, pp. 94-100, qui p. 95).

dottrina giuspubblicistica di Stahl che indussero i conservatori a prendere le distanze da essa negli anni del conflitto[87], certo è tuttavia che tra i conservatori degli anni del conflitto la diffidenza verso l'agire politico 'scientificamente' motivato e fondato era assai radicata e diffusa.

L'eccezionale rappresentanza di «professori e di *Doctores promoti*» nelle fila dell'opposizione parlamentare liberale (il *Kammergerichtsrat* cattolico Wilhelm Rohden[88] ne aveva contati addirittura, nella Camera del 1863, 42 su 352 deputati[89]), era per i conservatori, come ammise candidamente lo stesso ministro della Giustizia, motivo di grande inquietudine. La sovrarappresentanza di giuristi era ritenuta dal conte zur Lippe una delle cause principali dell'«eccessivo formalismo» (leggi dottrinarismo) che caratterizzava, a suo avviso, la condotta della maggioranza della Camera[90].

Nello schema mentale e nelle traiettorie ideologiche dei conservatori prussiani non avrebbe comunque mai potuto trovar posto un'identificazione delle sorti e del destino della scienza giuridica con quelli della carta costituzionale anzi-

[87] In merito si tornerà più specificamente sotto nel testo in questo stesso capitolo a p. 514.

[88] Wilhelm Rohden (1806-1871), studiò diritto a Gottinga e, prima di diventare nel 1860 consigliere del *Kammergericht* di Berlino, fu anche, dal 1847, consigliere della Corte d'appello di Posen. Membro dell'Assemblea nazionale prussiana nel gruppo della Sinistra, fu anche eletto rispettivamente alla Seconda camera nel 1849-1855 e, per i cattolici, alla Camera dei deputati dal 1855 al 1868. Nel 1867 fu anche eletto al *Reichstag* della Confederazione della Germania del Nord. Su di lui cfr. H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, p. 120; B. HAUNFELDER-K.E. POLLMANN, *Reichstag*, p. 276; B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 326.

[89] Cfr. *StenBerAH*, 11a seduta, 10 febbraio 1863, p. 188 (Rohden).

[90] Cfr. *StenBerAH*, 11a seduta, 10 febbraio 1863, p. 185 (ministro della Giustizia, il conte zur Lippe: «A proposito di quanto si è detto circa il fatto che in questa Camera sono stati eletti molti giuristi, io non voglio disconoscere la particolare capacità dei giuristi di redigere leggi e di procedere con una certa coerenza logica; ci si deve però chiedere se non ci si debba preservare da un formalismo eccessivo, se per troppo formalismo alla fine non si finisca per perdere di vista qualsiasi contenuto»).

tutto, e, attraverso la mediazione di quest'ultima, con le sorti di un movimento politico che tenesse alta la bandiera del diritto, come quella da cui evidentemente prendeva le mosse e verso cui spingeva l'allora giovane professore di storia e diritto pubblico ad Amburgo, Ludwig Karl Aegidi[91]. In uno dei passi letterariamente più riusciti e carichi di *pathos* della breve *Einleitung* del 31 dicembre 1864 con cui egli aprì il primo numero della promettente «Zeitschrift für Deutsches Staatsrecht und Deutsche Verfassungsgeschichte»[92], Aegidi affermava infatti:

«Fin quando si disputerà sul diritto, la decisione spetta incontestabilmente alla scienza. Quando però si accende una di quelle lotte con cui si provoca un'epoca di barbarie e si scatena addirittura la lotta contro la sacralità del diritto, allora la scienza giuridica è chiamata a difendere non solo la sua stessa esistenza ma anche, con essa, la condizione fondamentale di sussistenza di un mondo morale... In tempi così funesti la scienza del diritto più di altre scienze, e tra le sue discipline soprattutto lo *Staatsrecht*, non può attendere oltre a raccogliere le sue forze e a tenere alta la sua bandiera affinché sia posto fine all'arbitrio...»[93].

Lo spirito della nuova impresa scientifico-editoriale, animata soprattutto dalla convinzione che in epoche così travagliate la scienza giuridica fosse inevitabilmente chiamata a svolgere un ruolo militante, era a ben vedere lo stesso che, secondo il collaboratore dei «Preußische Jahrbücher» A. Meyer, doveva animare anche la rivista su cui egli scriveva nel suo «vero compito: ... la mediazione tra scienza e prassi sul terreno della politica». Proprio il fatto di avere tale mediazione come compito e obiettivo primario era, secondo

[91] Per ulteriori informazioni biografiche cfr. sopra al cap. II 4, n. 43.

[92] Sulla rivista di Aegidi cfr. P. von Oertzen, *Die soziale Funktion*, pp. 107 e 154-7, R. Smend, *Deutsche Staatsrechtswissenschaft*, *passim*, come anche, seppure brevemente sul clima in cui essa nacque, M. Stolleis-I. Schmitt, *Zur Entstehung*, in part. pp. 750-1.

[93] Cfr. l'*Einleitung* di L.K. Aegidi al primo volume (1867), e destinato anche a restare l'ultimo, della «Zeitschrift für Deutsches Staatsrecht und Deutsche Verfassungsgeschichte», pp. 1 e 2.

Meyer, ciò che legittimava anche i «Preußische Jahrbücher» a concentrare l'attenzione, per quanto essi com'è noto non si rivolgessero specificamente agli specialisti del diritto, sui «fondamenti principali del costituzionalismo»[94].

Come Meyer anche un altro pubblicista dei «Preußische Jahrbücher», che nel 1864 annunciava ai lettori e commentava con evidente partecipazione ideale la comparsa nel panorama editoriale della nuova rivista di diritto pubblico di Aegidi, dopo aver riportato ampi stralci dalla sopracitata dichiarazione di intenti di quest'ultimo, concludeva con un'esortazione alla scienza giuridica a non demordere dalla lotta per la difesa del diritto, quella medesima lotta cui Aegidi sperava di poter dare un contributo con la sua rivista. «Se la scienza di diritto pubblico non lascerà che la sua voce si spenga», affermava l'anonimo redattore, facendo eco all'incitamento di Aegidi (a conferma della profonda sintonia ideale della pur variegata *Verfassungspartei* liberale tedesca[95]), ma caricandolo allo stesso tempo di ulteriori ed evidenti riferimenti alla lotta che in quegli anni andava conducendo in Prussia il partito liberale per la difesa della legalità costituzionale, «nessuno potrà nemmeno contenderle la vittoria nella lotta del presente»[96].

La politicizzazione della scienza giuridica e la giuridicizzazione del dibattito politico erano in quel torno di tempo fenomeni cui si guardava con estrema naturalezza all'interno del campo liberale. L'alto livello giuridico-dottrinario del dibattito politico condotto dai liberali dentro e fuori il parlamento (tanto che succedeva di frequente che un anonimo pubblicista politico si mettesse a tessere le lodi del *Rechtsstaat* e a commentare il testo della Costituzione in riviste e quotidiani di livello politico-culturale magari eleva-

[94] Cfr. A. MEYER, *Die Verantwortlichkeit der Beamten* (1865), p. 112.

[95] Che tutti gli elementi «omogenei» dell'opposizione potessero fondersi in un'unica «Verfassungspartei» si auspicava vivamente nella *Politische Correspondenz* del 30 ottobre 1863, quindi dopo la vittoria elettorale liberale, dei «PJ», XII, 1863, pp. 392-403, qui p. 403.

[96] Cfr. la rubrica *Notizen* sui «PJ», XIII, 1864, pp. 311-3, qui p. 313.

to ma pur sempre rivolti ad un'opinione pubblica media, non necessariamente esperta in questioni giuridiche), non contagiò tuttavia per niente il campo conservatore. A quanto ci risulta, nessun esponente conservatore della comunità scientifica accademica prussiana si dedicò ad un serio approfondimento specialistico, giuscostituzionalistico, delle questioni su cui si contrapponevano politicamente il governo monarchico e la rappresentanza popolare. Nessun giuspubblicista della schiera di coloro che in Prussia preferivano mettere a tacere la Costituzione ogniqualvolta il monarca o il governo lasciavano trapelare il desiderio o mostravano la volontà di ignorarne ora lo spirito ora la lettera, osò mai cimentarsi con l'intero diritto costituzionale positivo prussiano[97]. Dopo che questo aveva trovato in Rönne, come disse Robert von Mohl, «il suo sistematico»[98], tutto il lavoro di sistemazione scientifica e di coerente interpretazione storico-giuridica fatto dall'autore dello *Staatsrecht*, non trovò in campo conservatore, per il periodo che va dall'emanazione della Costituzione sino alla fine del conflitto costituzionale prussiano, alcun degno *pendant* nella pur folta schiera di coloro che, dalla fine della Nuova Era, si sforzarono di dimostrare con argomenti pseudogiuridici la lacunosità della Costituzione prussiana e l'assenza di forza normativa intrinseca della medesima.

Anche l'*Einleitung in das constitutionelle Verfassungsrecht* pubblicata a Leipzig nel 1863 dal «conservatore» Kaltenborn[99], come lo definì Mohl, in cui l'autore tentava tra

[97] Per una conferma indiretta di ciò cfr. anche M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, II, pp. 297-306, e inoltre P. VON OERTZEN, *Die soziale Funktion*, p. 105.

[98] Cfr. R. VON MOHL, *Bemerkungen über die neuesten Bearbeitungen*, p. 356.

[99] Karl Baron Kaltenborn von Stachau (1817-1866), divenne libero docente ad Halle nel 1846. Profondo conoscitore di diritto delle genti, venne chiamato nel 1852 all'Università di Königsberg come professore straordinario di diritto pubblico tedesco diventando ordinario, sempre nella stessa università, nel 1861. Se all'inizio della sua carriera non era particolarmente lontano dalle idee liberali, col tempo maturò concezioni sempre più conservatrici, quali emergono soprattutto dal suo lavoro

l'altro di districare il nodo delle questioni che stavano all'origine del conflitto costituzionale prussiano, fu accolta da Robert von Mohl con uno sconsolato: «Wissenschaft ist es nicht»[100]. Dove il velato rimprovero che Mohl implicitamente muoveva a Kaltenborn non era però 'di principio' e la sua insoddisfazione non scaturiva, come si potrebbe supporre a prima vista, dalla parzialità dell'impostazione ideologica del lavoro in questione. Il biasimo di Mohl all'autore dell'*Einleitung* era piuttosto per non essere riuscito a produrre alcun «sistema» di interpretazione giuridica, per non aver contribuito alla comprensione delle «vere cause» del conflitto costituzionale prussiano e per essersi limitato, anche lui come gli altri conservatori, a «modi di dire meramente convenzionali»[101].

Il vuoto di elaborazione giuscostituzionalistica che dominò sovrano negli anni del conflitto non appena scavalcato il recinto della scienza giuridica liberale, non può dirsi sia stato colmato neanche dalla pur voluminosa recensione critica fatta, sotto lo pseudonimo di E.A. Chr., dal barone Ernst Alfred Christian von Stockmar[102] alla seconda edizione (Leipzig 1864) dello *Staatsrecht* di Ludwig von Rönne.

Einleitung in das constitutionelle Verfassungsrecht del 1863 e dall'ultimo suo scritto sulla condizione politica dell'Assia *Die Volksvertretung und die Besetzung der Gerichte, besonders des Staatsgerichtshofes*, Leipzig 1864. Kaltenborn scrisse anche alcuni articoli per lo *Staatswörterbuch* di Bluntschli. Nel 1864 accettò una chiamata a Kassel come referente del ministero degli Esteri con il titolo di *Legationsrath*, con la riserva di accettare una cattedra a Marburgo. Un necrologio di K. apparve sulla «Neue Preußische Zeitung» del 1866 a firma di Th. Muther (su Kaltenborn cfr. la relativa voce di TEICHMANN nell'*ADB*, XV, pp. 43-5).

[100] Cfr. R. VON MOHL, *Bemerkungen über die neuesten Bearbeitungen*, p. 366.

[101] Così MOHL, *ibidem*, p. 366.

[102] Il barone Ernst Alfred Christian von Stockmar (1823-1886), giurista e storico, nacque a Coburgo dal medico e statista Christian Friedrich von Stockmar, segretario privato della regina Vittoria di Inghilterra dal 1837 e del suo consorte, il principe Alberto di Sassonia-Coburgo (cfr. il necrologio *Christian Friedrich Freiherr von Stockmar* apparso sui «PJ», XII, 1863, pp. 328-344). Ernst A. von Stockmar frequentò dal 1842 l'Università di Berlino dove iniziò i suoi studi giuridici e storici. Particolarmente attratto

La recensione di Stockmar al lavoro di Rönne, suddivisa e articolata dall'autore in quattro saggi, pubblicati tutti nella sopracitata rivista di Aegidi[103], non può infatti certo valere

dal diritto pubblico, subì soprattutto l'influsso intellettuale di Puchta e Rudolf von Jhering. Per la sua salute cagionevole Stockmar riuscì a sostenere il primo esame di stato per la carriera giudiziaria di fronte al *Kammergericht* di Berlino solo all'inizio del 1847. Il giovane uditore poté quindi iniziare il suo tirocinio presso la Sezione penale del suddetto tribunale, da cui fu poi trasferito al locale Tribunale cittadino. Nonostante il padre avesse da sempre desiderato avviarlo alla carriera diplomatica e lo avesse anche mandato a questo scopo a formarsi a Londra, nel 1849 Stockmar decise di abbandonare definitivamente non solo la carriera diplomatica ma anche la carriera giudiziaria già iniziata, con la ben precisa intenzione di tentare invece quella accademico-scientifica, dalla quale si sentiva particolarmente attratto. Fu a questo scopo che si recò a Jena, dove entrò in contatto con il giurista Hermann Schulze e con lo storico Heinrich Rückert. Nel suo lavoro di abilitazione all'insegnamento universitario affrontò la questione del controllo giudiziario delle norme (*richterliches Prüfungsrecht*) traendone stimolo per i suoi studi successivi di diritto costituzionale prussiano. Ancora una volta motivi di salute lo costrinsero nel 1855 a sospendere anche l'insegnamento universitario, che non riuscì più a riprendere. Segretario politico e personale del principe di Prussia (il futuro re Guglielmo I), nel 1856 andò con lui e la sua consorte Augusta di Sassonia-Weimar in Inghilterra. Il principe avrebbe voluto continuare a tenerlo con sé, ma la regina Vittoria, cui il giovane Stockmar era noto da tempo per via di suo padre, propose che egli diventasse il segretario della principessa Vittoria promessa in sposa al principe Federico Guglielmo di Prussia, futuro imperatore Federico III. Dal 1857 cominciò così a lavorare come segretario privato della principessa Vittoria di Inghilterra, in vista del trasferimento della coppia principesca, avvenuto nel 1858, alla corte di Berlino e Potsdam. Per questa via il giovane Stockmar divenne di fatto anche uno dei più fidati consiglieri del principe di Prussia, e in questo ruolo, dopo l'ascesa al governo di Bismarck, egli esortò il principe prussiano a prendere le distanze dal montante orientamento anticostituzionale del capo del governo. È forse soprattutto per questo che il suo amico e biografo Karl Samwer l'ha definito (cfr. la *ADB*, XXXVI, pp. 305-315) un «liberale» e un uomo di ideali «rigidamente *constitutionell*» (p. 310). Nel luglio del 1864 Stockmar si trovò costretto, per l'ennesima volta per motivi di salute, a pregare il principe di Prussia e la sua consorte di volerlo dispensare dal suo incarico di consigliere, anche se privatamente egli continuò di fatto ad esercitare tale ufficio ancora a lungo. Solo a questo punto della sua vita riuscì a Stockmar di dedicarsi totalmente alla sua amata scienza. Fu infatti in questo periodo, intorno al 1865, che Stockmar pubblicò la sua recensione al fondamentale lavoro di Ludwig von Rönne sulla rivista di L.K. von Aegidi.

[103] Cfr. E.A. Chr. [ma E.A. Chr. VON STOCKMAR], *Studien über das preußische Staatsrecht*, I: *Der allgemeine juristische Charakter der preußi-*

come una nuova trattazione in sé esaustiva e organica – sistematica direbbe von Mohl – del diritto costituzionale prussiano vigente. Stockmar si limitò piuttosto, a ben vedere, a mettere radicalmente in discussione il punto di vista di Rönne su singoli nodi, specifici e ben circoscritti, dello *Staatsrecht* prussiano – per quanto indubbiamente di importanza fondamentale per il completamento dell'edificio giuridico-costituzionale di uno Stato di diritto ancora in fase di costruzione –, senza la benché minima pretesa di voler pervenire ad una complessiva ed in sé coerente reinterpretazione di tutto il diritto costituzionale positivo prussiano.

Nondimeno lo spettro delle questioni giuspubblicistiche isolate e quindi reinserite da Stockmar in un nuovo, del tutto caratteristico e personale, contesto interpretativo, può essere a buon diritto considerato sintomatico di come, nell'interpretazione della Costituzione prussiana, si riproponessero in modo ancora più perentorio e si annodassero inestricabilmente molte delle problematiche più controverse e dibattute all'interno della dottrina giuscostituzionalistica, e giuridica in genere, della Prussia degli anni sessanta dell'800. Nei suoi quattro «Studi sul diritto pubblico prussiano» Stockmar spaziò infatti dalla questione della vincolatività e della validità giuridica delle norme, di cui trattava il già citato art. 106 della Costituzione, e particolarmente di eventuali leggi incostituzionali, alla contestazione dell'assunto, eminentemente *konstitutionell*, che la Costituzione prussiana avesse effettivamente limitato il potere del monarca; dall'intricata questione, così caratteristicamente propria di tutti i giovani Stati costituzionali ottocenteschi, della difficoltà, a suo avviso, di delimitare le sfere rispettivamente della legge e dell'ordinanza[104], a quella posta dalle potenzialità eversive

schen Verfassung; E.A. Chr., *Studien über das preußische Staatsrecht*, II: *Gesetz und Verordnung*; E.A. Chr., *Studien über das preußische Staatsrecht*, III: *Die Verordnung mit Gesetzeskraft*; E.A. Chr., *Studien über das preußische Staatsrecht*, IV: *Von einem gewöhnlichen Mangel der staatsrechtlichen Gesetzgebung und Lehre in besonderer Anwendung auf die preußische Verfassung*.

104 Cfr. a questo proposito sopra al cap. I 5, in part. pp. 143 ss. Per una

dell'ordinamento vigente insite nel diritto dell'esecutivo di emanare le cosiddette *Notverordnungen* secondo l'art. 63[105]; dalla tesi dell'«imperfezione» giuridica della Costituzione prussiana, sino alla formalizzazione, *last but not least*, di una delle prime distinzioni in assoluto elaborate in terra tedesca tra la legge in senso formale e la legge in senso materiale, prima cioè di quella divenuta classica del giuspositivismo ormai maturo di Paul Laband[106].

Prima però di entrare nel vivo delle questioni affrontate da Stockmar è necessario sgombrare il campo dalla confusione cui può dar luogo la caratterizzazione di Stockmar come di un «liberale», un giurista «streng konstitutionell gesinnt», lasciataci dal suo biografo e amico personale Karl Samwer[107].

presentazione generale ma non superficiale della problematica si veda anche, oltre alla letteratura già cit., F. SCHNABEL, *Deutsche Geschichte*, pp. 200 ss.

105 Cfr. sopra ai capp. I 4, pp. 128 ss., I 5, pp. 145 ss.

106 La differenziazione della legge in senso formale e in senso materiale di Stockmar si trova in E.A. Chr., *Gesetz und Verordnung*, p. 201 ss. Per Stockmar le leggi in senso formale erano quelle emanate con il consenso dei ceti. Il principio della necessità della collaborazione e del consenso di monarca e Camere per l'emanazione delle leggi, principio su cui materialmente e sostanzialmente doveva fondarsi senza eccezioni il funzionamento e la vita dello Stato monarchico-costituzionale prussiano conformemente al dettato dell'art. 62 della Costituzione, fu così con lui degradato per la prima volta esplicitamente ad attributo della legge meramente formale, e cioè non sostanziale. Contrariamente a quanto si è asserito (così ad esempio R. STINTZING-E. LANDSBERG, *Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft*, III 2, p. 977), non fu Laband a «porre espressamente per la prima volta» tale distinzione. Quella datane da quest'ultimo, come precipitato dell'esperienza fallimentare fatta in Prussia con il diritto parlamentare di bilancio negli anni del conflitto costituzionale (cfr. l'ultimo capitolo di questo lavoro alle pp. 622 ss.), conta perlomeno un altro precedente oltre a quello di Stockmar. Già nel 1861 infatti, l'allora *Justiz- und Regierungsreferendar* Karl Viktor Fricker, che fu per un certo periodo tra i curatori della notissima «Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft» fondata da Robert von Mohl e che divenne in seguito professore a Lipsia, parlò nel suo saggio *Die Natur der Steuerverwilligung* (1861), della doppia natura del bilancio: per un verso atto amministrativo, per l'altro norma per l'amministrazione, e perciò, in questa sua seconda natura, simile ad una legge (cfr. *ibidem*, in particolare p. 343).

107 Cfr. la n. 102, p. 483 di questo capitolo. Al giudizio di Samwer pare

A nostro avviso infatti il giudizio di Samwer, se può trovare un fondamento nel ruolo avuto da Stockmar nell'incoraggiare il principe Federico Guglielmo a prendere posizione, sia pubblicamente sia nelle sue missive al padre, contro l'operato di Bismarck e soprattutto contro la sua famigerata *Preßverordnung* del giugno 1863[108], non trova invece alcuna conferma se si pensa allo spirito da cui Stockmar fu animato nella sua produzione scientifico-giuridica. L'ipercriticismo del giovane Stockmar, quel suo tenere l'«occhio [sempre] aperto sugli errori del partito liberale», di cui ha parlato lo stesso Samwer nella sua voce biografica[109], ebbero in realtà di gran lunga la meglio sui suoi presunti ideali liberali. A ben vedere, dietro l'intervento di Stockmar nel dibattito giuspubblicistico del tempo, dietro quella che anche a Smend è apparsa come la disarmante «paradossalità» delle conclusioni cui Stockmar giunse nei suoi studi[110], i contemporanei non potevano che ravvisare all'opera un intento profondamente antiliberale e anticostituzionale.

L'attribuzione di Stockmar alla schiera dei giuspubblicisti per così dire 'conservatori', 'nemici della Costituzione', non si giustifica solo sulla base di motivazioni esterne, e cioè per l'accanimento con cui egli si scagliò contro colui che egli stesso riconobbe come la «massima autorità scientifica dei liberali»[111]. Secondo Stockmar infatti, Rönne sarebbe in più

però sostanzialmente dar credito anche M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, II, p. 300, n. 140.

108 Sul ruolo di Stockmar nella vicenda cfr., oltre a K. SAMWER, *Stockmar*, in *ADB*, XXXVI, p. 311, anche E. DANIELS, *Die Notverordnung*, p. 183. Sull'opposizione del futuro Federico III di Prussia alla *Octroyerung* dell'ordinanza sulla stampa del 1° giugno 1863, cfr. *Kaiser Friedrich III. Tagebücher*, pp. 196-8. In questa occasione anche $ [Gustav Freytag] scrisse un saggio sui «Grenzboten» con cui si elogiava il comportamento indipendente del principe (cfr. *Die Octroyirungen und die Stellung des Thronfolgers in Preußen*).

109 Cfr. K. SAMWER, voce *Stockmar*, p. 310.

110 Cfr. R. SMEND, *Deutsche Staatsrechtswissenschaft*, pp. 456-7.

111 Cfr. E.A. Chr., *Gesetz und Verordnung*, pp. 197 e 210.

occasioni rimasto invischiato in grosse «contraddizioni»[112] per il suo incorreggibile difetto di confrontarsi con il diritto prussiano quale «[avrebbe dovuto] essere» anziché con quello «che [era] realmente»[113], e in questo errore Rönne sarebbe incorso in particolare nell'interpretare il fondamentale articolo 106[114]. A giustificare un'attribuzione di Stockmar al campo dei 'conservatori', o, più precisamente, al campo di quei pubblicisti di cui in quegli anni si soleva dire che «sta[vano] fuori dal terreno della Costituzione del 1850»[115], ci sembra piuttosto anzitutto, come peraltro si mostrerà analiticamente tra poco, se non lo 'scopo' che egli si era consapevolmente prefisso di raggiungere attraverso la sua analisi, certo il 'risultato' e l''effetto', profondamente anticostituzionale e – per quanto possa apparire «paradossale» per un giurista – antigiuspubblicistico delle sue divagazioni. Anche solo richiamare la dichiarazione iniziale di intenti di Stockmar, il quale voleva dimostrare come, in fondo, il presente storico-politico potesse sempre, da un momento all'altro, riassumere le fattezze del passato, e come, in fin dei conti, la costituzionalizzazione della Prussia non avesse modificato se non formalmente, e cioè sulla carta, i tradizionali attributi e le competenze legislative precostituzionali del monarca prussiano[116], basterebbe forse a dissolvere qualsiasi dubbio circa i presunti ideali *konstitutionell*, guidati cioè dalla convinzione della necessità della collaborazione politica tra monarca e rappresentanza popolare, del nostro autore. Quando, in piena età costituzionale, una riflessione sedicente giu-

[112] Cfr. E.A. Chr., *Der allgemeine juristische Charakter*, p. 186.

[113] *Ibidem*, p. 195.

[114] *Ibidem*, p. 193. In altre «contraddizioni» sarebbe scivolato Rönne, sempre secondo Stockmar, nella sua interpretazione del rapporto tra legge e ordinanza nel contesto della distinzione tra legislazione ordinaria e legislazione straordinaria (cfr. E.A. Chr., *Gesetz und Verordnung*, p. 212), e in particolare nella sua interpretazione delle ordinanze di cui all'art. 63 come «ordinanze con forza 'provvisoria' di legge» (cfr. E.A. Chr., *Die Verordnung mit Gesetzeskraft*, pp. 224 e 225).

[115] Cfr. L. von Rönne, *Über das richterliche Prüfungsrecht*, p. 415.

[116] Cfr. E.A. Chr., *Der allgemeine juristische Charakter*, p. 182.

ridica come quella di Stockmar arrivava ad asserire che 'a rigor di norma' si poteva ancora constatare l'illimitatezza del potere sovrano in campo legislativo, la scienza di diritto pubblico smarriva per ciò stesso, immancabilmente, il suo oggetto. Come in quegli anni osservò molto acutamente il giudice liberale Waldeck in un suo discorso parlamentare del 4 maggio 1865:

«Nel momento stesso in cui si sostiene che 'nello Stato costituzionale il monarca ha gli stessi diritti che in uno Stato assoluto', si rinuncia già in partenza a qualsiasi *Staatsrecht*»[117].

L'obiettivo che Stockmar si era esplicitamente proposto di raggiungere con i suoi «Studi» era di «dimostrare» la veridicità del postulato per cui «la Costituzione prussiana [era] ..., a differenza ad esempio di quella belga, ... una *lex imperfecta*»[118]. A questa conclusione si arrivava necessariamente, secondo Stockmar, qualora si sottoponesse a rigoroso esame il testo della Costituzione prussiana, e soprattutto qualora si tenessero nella dovuta considerazione, in particolare, due fatti di rilievo essenziale.

Il carattere giuridicamente «imperfetto» della Costituzione prussiana si deduceva per Stockmar, in primo luogo, dal fatto che essa non aveva fondato giuridicamente la responsabilità penale dei ministri resisi colpevoli del reato di violazione della Costituzione. A questo riguardo, lo stato in cui ancora negli anni sessanta versava la responsabilità ministeriale, forse la più importante delle garanzie costituzionali previste dalla carta costituzionale prussiana, si poteva secondo Stockmar efficacemente sintetizzare nella formula del «nullum crimen sine poena, nulla poena sine lege»[119].

In secondo luogo, l'imperfezione giuridica della Costituzione prussiana era dovuta al fatto che sulla base della sua

117 Cfr. *StenBerAH*, 45a seduta, 4 maggio 1865, p. 1315 (Waldeck).

118 Cfr. E.A. Chr., *Der allgemeine juristische Charakter*, p. 181, e di nuovo, più in là, p. 192.

119 *Ibidem*, p. 182.

lettera non si riusciva ad impedire che norme già rivelatesi incostituzionali continuassero a restare in vigore. La Costituzione non avrebbe cioè predisposto o indicato strumenti efficaci e vie certe per destituire di validità giuridica eventuali norme emanate in contrasto non solo con il suo spirito ma addirittura con la sua stessa lettera.

A conferma di come in Prussia, secondo Stockmar, mantenessero validità giuridica e potessero essere applicate dai giudici anche norme palesemente incostituzionali[120], era sufficiente, per Stockmar, analizzare attentamente la lettera dell'art. 106 della Costituzione prussiana:

«Leggi e ordinanze sono vincolanti quando siano state notificate nella forma prescritta dalla legge.
Il controllo della validità giuridica di ordinanze regie debitamente promulgate spetta alle Camere e non alle *Behörde* [le autorità dell'amministrazione e della giustizia]».

Questo articolo, che per l'appunto trattava delle condizioni di vincolatività giuridica (*Rechtsverbindlichkeit*) delle norme e della validità giuridica (*Rechtsgültigkeit*) delle ordinanze regie, aveva infatti indirettamente definito anche l'estensione del potere di controllo delle norme da parte dei giudici, il cosiddetto *richterliches Prüfungsrecht*[121], tema questo

[120] Sull'argomento, invero assai intricato, e sullo stato del contemporaneo dibattito giuspubblicistico in merito aveva già fatto il punto Robert von Mohl nel saggio *Über die rechtliche Bedeutung verfassungswidriger Gesetze*, scritto originariamente nel 1852 ma poi rielaborato nel 1860. L'oggetto vero e proprio del saggio di Mohl era proprio l'applicabilità o meno da parte del giudice di leggi incostituzionali. Mentre Stockmar riteneva di poter affermare che la Costituzione consentiva al giudice di applicare anche leggi incostituzionali, in questo saggio Mohl aveva difeso il diritto dei giudici di applicare solo leggi conformi alla Costituzione e di non applicare invece quelle ritenute in contrasto con essa (*ibidem*, p. 81).

[121] Sulla generale debolezza di fatto del controllo giudiziario delle norme nell'Ottocento tedesco cfr. W. FROTSCHER, *Die ersten Auseinandersetzungen*, in part. p. 390. Le ragioni di questa debolezza sono state ravvisate da R. WAHL, *Der Vorrang der Verfassung*, pp. 491 ss., nel fatto che nella Germania dell'Ottocento non si impose mai concretamente quella superiorità della Costituzione sulla legge come invece successe in

che, come si vedrà più avanti, aveva costituito l'oggetto di dibattito forse principale del Terzo e del Quarto Congresso dei giuristi tedeschi del 1862 e del 1863.

Per Stockmar la validità giuridica di cui al 2° comma dell'art. 106 e la vincolatività di cui al 1° comma del medesimo articolo erano, a dispetto della «confusione concettuale» creata in merito dalla lettera della Costituzione, in realtà la stessa cosa[122]. A suo avviso entrambe le espressioni rinviavano al possesso dei requisiti formali che secondo la Costituzione dovevano essere necessariamente rispettati nell'emanazione di una legge. Tali requisiti però, ed è proprio qui che sta essenzialmente la profonda incostituzionalità dell'argomentazione di Stockmar, erano sostanzialmente riducibili a due: la pubblicazione sulla *Gesetzsammlung* e la controfirma ministeriale. Tra i requisiti di una norma, e quindi anche di una legge, necessari perché alla stessa fosse riconosciuta vincolatività e validità giuridica non rientrava perciò, per Stockmar, come già per Stahl, addirittura il consenso dei ceti [sic!][123].

Proprio l'accezione estremamente riduttiva in cui Stockmar

America. A sua volta, l'impossibilità di imporsi nella realtà tedesca ottocentesca del principio della superiorità della Costituzione, e, indissolubilmente connesso con ciò, l'impossibilità di sviluppo di una giurisprudenza costituzionale in genere e del controllo di costituzionalità delle norme da parte dei giudici in particolare, dipese per Wahl dal dualismo su cui si fondavano le monarchie costituzionali tedesche, dal fatto cioè che la base di legittimazione della rappresentanza popolare da un lato e della monarchia dall'altro non fosse la stessa, dal fatto che i due organi dello Stato non riconoscessero entrambi la superiorità della Costituzione (oltre al già cit. saggio di R. WAHL, *Der Vorrang der Verfassung* cfr. anche R. WAHL-F. ROTTMANN, *Die Bedeutung der Verfassung*, in part. pp. 347 ss.).

122 Cfr. E.A. Chr., *Der allgemeine juristische Charakter*, p. 183.

123 *Ibidem*, pp. 187-8 e 191. Cfr. F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts*, II 2, p. 671: «... il giudice deve indagare se una ... disposizione proviene effettivamente dal sovrano, se essa è debitamente pubblicata, e se essa ha la controfirma del ministro... La mancanza dell'assenso dei ceti non può essere considerata ... una deficienza nella forma, e dunque un segno della non esistenza di una norma vincolante, per il semplice fatto che non tutte le norme vincolanti per il giudice abbisognano di questa forma...».

intendeva il termine *Rechtsgültigkeit*, gli consentiva poi anche di spingersi sino ad affermare che la Costituzione prussiana, pur avendo previsto con il 2° comma dell'art. 106 una sanzione di nullità nei confronti delle norme riconosciute non valide (nel senso però puramente formale in cui Stockmar intendeva la validità), non aveva invece previsto alcuna sanzione di nullità nei confronti di norme in contrasto con la Costituzione[124]. In altre parole, anche un eventuale accertamento da parte delle Camere del carattere incostituzionale di una *Notverordnung* emessa sulla base dell'art. 63, *Notverordnung* che poteva anche essere uno strumento per abolire singoli articoli della Costituzione o addirittura l'intera Costituzione, non era per Stockmar sufficiente a far perdere all'ordinanza la sua forza di legge e cioè la sua validità giuridica[125], così come non bastava a farla quindi decadere immediatamente. Stockmar riteneva piuttosto che una norma già riconosciuta incostituzionale da un voto delle Camere potesse essere considerata giuridicamente non valida e abrogata a tutti gli effetti, non prima che la sua abrogazione fosse proclamata da un altro atto governativo[126].

Questo in sintesi il ragionamento attraverso cui il giurista conservatore arrivava ad affermare che l'unica conclusione che si poteva ricavare con certezza dall'art. 106, era che la Costituzione prussiana non era in grado di opporre niente a quelle norme, fossero esse leggi o ordinanze, in contrasto con la Costituzione o la legge, nelle cui modalità formali di promulgazione e pubblicazione fossero però state rispettate le formalità necessarie richieste dalla Costituzione stessa.

Secondo Stockmar la Costituzione prussiana, a dispetto dell'impeccabile categoricità formale dell'imperativo espresso sulle modalità di emanazione rispettivamente: delle leggi ordinarie nell'art. 62, delle cosiddette *Notverordnungen* nel-

[124] E.A. Chr., *Der allgemeine juristische Charakter*, p. 182.

[125] Cfr. E.A. Chr., *Die Verordnung mit Gesetzeskraft*, p. 233.

[126] E.A. Chr., *Der allgemeine juristische Charakter*, p. 184, e inoltre E.A. Chr., *Die Verordnung mit Gesetzeskraft*, pp. 228 e 233.

l'art. 63, delle ordinanze attuative nell'art. 45, delle leggi costituzionali nell'art. 107, di fatto non aveva previsto alcuna «Sanction» di nullità non solo per le norme materialmente in contrasto con essa, ma al limite neanche per quelle che fossero eventualmente emanate senza la collaborazione dei ceti. Per questo motivo e in questo senso Stockmar si sentiva addirittura autorizzato a concludere che «la Costituzione prussiana [aveva] lasciato il potere di legislazione del monarca così illimitato com'era prima del 1848»[127].

Alla base della tesi di Stockmar dell''imperfezione' della Costituzione stava evidentemente un'interpretazione del tutto personale del sopra richiamato art. 106 della Costituzione, articolo su cui anche Rönne si era precedentemente pronunciato nel suo fondamentale commento della Costituzione prussiana[128].

Rönne, violentemente tirato in causa dagli strali verbali di Stockmar, che come abbiamo visto gli aveva rimproverato di essersi «contraddetto» in più punti del suo trattato, nonostante la comprensibile irritazione per il fatto di trovarsi costretto a rispondere alle provocazioni di un anonimo, – dietro il quale egli era addirittura tentato di riconoscere i toni e gli argomenti tipici del «Verfasser der Rundschauen» e cioè di Ernst Ludwig von Gerlach[129] –, si accinse tuttavia pazientemente a riprendere in mano tutta la complessa problematica sollevata dall'interpretazione di Stockmar dell'art. 106. A questi, che sostanzialmente gli rimproverava di aver sottovalutato le implicazioni intimamente anticostituzionali dell'art. 106, Rönne rispose con un lungo saggio ospitato, come quelli di Stockmar, nella nuova rivista di Aegidi. Fu in questo saggio, dal titolo *Über das richterliche Prüfungsrecht*

[127] E.A. Chr., *Der allgemeine juristische Charakter*, p. 182.

[128] Cfr. L. VON RÖNNE, *Die Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat* (1859), pp. 205 ss.

[129] Così L. VON RÖNNE, *Über das richterliche Prüfungsrecht*, pp. 415, n. 50 e 412.

bezüglich der Rechtsgültigkeit von Gesetzen und Verordnungen nach Preußischen Staatsrecht, che Rönne contestò che dalla lettera dell'art. 106 si potessero trarre tutte le conseguenze che invece ne aveva tratto Stockmar.

Secondo Rönne anzitutto, la validità giuridica (*Rechtsgültigkeit*) delle ordinanze regie di cui si parlava nel 2° comma dell'art. 106, sia di quelle attuative (emanate cioè secondo l'art. 45) sia di quelle straordinarie (emanate secondo l'art. 63 della Costituzione), non era assolutamente lo stesso, come invece affermava Stockmar, che la loro vincolatività giuridica (*Rechtsverbindlichkeit*), di cui invece si parlava nel 1° comma dell'art. 106. La validità giuridica di un'ordinanza regia, quella che secondo la chiara lettera del 2° comma dell'art. 106 era compito esclusivo delle Camere di verificare, non era perciò assolutamente da intendersi nel senso meramente 'formale' in cui lo intendeva Stockmar.

Secondo Rönne il diritto delle Camere di verificare la validità giuridica di una norma coincideva con quello di giudicare sulla sua «conformità m a t e r i a l e alla Costituzione». Con l'art. 106 la Costituzione prussiana aveva cioè inteso 'armare' le Camere rispetto all'eventualità che il 'contenuto' di «un'ordinanza regia [potesse] cozzare contro i principi del diritto costituzionale vigente»[130]. Se questo era l'unico senso in cui poteva interpretarsi l'espressione di validità giuridica, allora, dall'art. 106 della Costituzione discendeva immediatamente che: qualora le Camere giudicassero *verfassungswidrig* un'«ordinanza con forza 'provvisoria' di legge» (così, si ricorderà, erano chiamate da Rönne le ordinanze d'emergenza emesse sulla base dell'art. 63[131]) e per questo non la ratificassero, quella norma perdeva immediatamente la forza di legge conferitale in via provvisoria, perdeva la sua validità giuridica, decadendo automaticamente *ipso jure*[132], senza cioè che ci fosse bisogno di un altro atto governativo che ne proclamasse l'abrogazione.

[130] Così L. von Rönne, *ibidem*, p. 403 (spaziato nel testo).

[131] Cfr. sopra al cap. I 5, p. 143.

[132] L. von Rönne, *Über das richterliche Prüfungsrecht*, p. 408.

Certo, continuava Rönne, l'articolo 106, nel momento in cui aveva indicato nelle Camere il solo soggetto competente a vegliare sulla validità giuridica delle ordinanze regie, attribuendo loro quella competenza che nella letteratura specialistica del periodo era comunemente richiamata con l'espressione di *materielles Prüfungsrecht*[133], aveva implicitamente determinato anche una «limitazione» del potere di controllo delle norme da parte dei giudici[134]. La Costituzione prussiana, che pure come molte altre costituzioni tedesche ottocentesche muoveva dal presupposto che in epoca costituzionale non potesse essere contestato ai giudici il *formelles Prüfungsrecht*, il diritto e il dovere cioè di accertare, prima di applicare una norma, fosse una legge o un'ordinanza, che avesse tutti i necessari requisiti formali per essere considerata tale[135], aveva tuttavia voluto negare alle cosiddette *Behörde* e all'au-

[133] Per la differenza tra il 'materiale' e il 'formale' controllo giudiziario delle norme cfr. W. FROTSCHER, *Die ersten Auseinandersetzungen*, p. 383. Secondo F. FREMUTH, *Der Vorbehalt des Gesetzes*, p. 196, il primo a riconoscere il *materielles Prüfungsrecht* rispetto alle ordinanze del signore territoriale fu Karl Salomon Zachariae.

[134] L. VON RÖNNE, *Über das richterliche Prüfungsrecht*, pp. 395 ss.

[135] Cfr. L. VON RÖNNE, *ibidem*, p. 392: «la Costituzione prussiana riconosce in linea di principio il *Prüfungsrecht* dei giudici». Sul *formelles Prüfungsrecht* erano solitamente d'accordo tutti i giuristi di qualsiasi orientamento (così il giurista H. ZÖPFL nella 5a ed. (1863), dei suoi *Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts*, p. 577).
Heinrich Zöpfl (1807-1877), fu ordinario di diritto pubblico presso l'Università di Heidelberg dal 1842. Nel 1850 rappresentò la suddetta università presso la Prima camera del Baden. Di lui è rimasta la fama di un uomo politicamente assai 'mutevole'. Mentre nel primo periodo della sua vita sostenne apertamente gli ideali del liberalismo costituzionale, dopo il 1848 abbracciò con altrettanto impeto l'ideologia conservatrice, distinguendosi come difensore della Confederazione germanica e del *Bundestag*, nonché come consulente legale dell'alta nobiltà. Zöpfl divenne noto soprattutto per i suoi studi nel campo del diritto pubblico e della storia del diritto. L'importanza dei suoi *Grundsätze* tra i contemporanei fu eguagliata solo, come si dice nella voce biografica di M. Stolleis di prossima pubblicazione nell'ultimo volume dell'*HRG* – voce che noi abbiamo già avuto la possibilità di prendere in visione per gentile concessione dell'autore che qui ringraziamo vivamente –, dal manuale di Heinrich Albert Zachariae di cui si è già detto sopra in questo capitolo alla n. 67. Per ulteriori notizie biografiche su Zöpfl si rinvia, oltre che

torità giudiziaria in particolare, spiegava Rönne, la competenza a vegliare sulla validità giuridica, sulla costituzionalità del contenuto delle ordinanze regie[136]. La limitazione del *richterliches Prüfungsrecht* espressa dall'art. 106, che certo non aveva lasciato soddisfatti né i liberali prussiani, come aveva ammesso rassegnato il deputato-giudice Simson[137], né la «Fortschrittspartei» tedesca in genere, che non a caso il giurista conservatore Heinrich Zöpfl accusò di tendere ad una estensione ad oltranza del potere di controllo delle norme da parte dei giudici in funzione di garanzia delle conquiste politiche raggiunte[138], non era però secondo Rönne da valutarsi solo negativamente come aveva fatto Stockmar. Nel momento in cui la competenza a vegliare sulla costituzionalità materiale delle ordinanze era stata attribuita dall'art. 106 in via esclusiva alle Camere[139], si era semplicemente deciso, affermava Rönne, di garantire la piena libertà ed

alla letteratura cit. nella voce biografica di M. STOLLEIS di cui si è detto, e alla *Geschichte des öffentlichen Rechts* pure di Stolleis (II, in part. pp. 91 ss. e 324 ss.), anche alla voce biografica di VON SCHULTE sull'*ADB*, XLIV.

136 Così L. VON RÖNNE, *Über das richterliche Prüfungsrecht*, pp. 395 ss. e 398 ss.

137 Cfr. *StenBerAH*, 6a seduta, 19 novembre 1863, p. 77 (Dr. Simson: «... l'art. 106, che purtroppo sottrae alle *Behörden* l'accertamento della validità giuridica dell'ordinanza – e aggiungo purtroppo, perché al momento della revisione della Costituzione noi ci siamo sforzati, ma invano, di cancellare questo passo della Costituzione ottriata –, con altrettanta energia esorta però le Camere ad un tale controllo...»). A questo proposito anche Mohl aveva commentato che quel diritto di vegliare sulla legalità di un'ordinanza che era diritto incontestato dei giudici in Inghilterra, in America, e in Belgio, era invece stato negato in Prussia per l'appunto dall'art. 106 (in part. sull'art. 106 della Costituzione prussiana vedi R. VON MOHL, *Über die rechtliche Bedeutung*, p. 71). Sul «grosso pericolo» costituito per lo Stato di diritto dalla presenza di norme costituzionali come l'art. 106 della Costituzione prussiana, che toglievano ai tribunali la competenza a giudicare la validità giuridica delle norme, mise in guardia anche il giurista dell'Assia O. BÄHR, *Der Rechtsstaat*, p. 190.

138 Cfr. H. ZÖPFL, *Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts*, p. 582.

139 Cfr. L. VON RÖNNE, *Über das richterliche Prüfungsrecht*, p. 406.

autonomia del potere legislativo da qualsiasi intrusione esterna, anche da parte dei giudici, di confermare cioè la centralità della funzione legislativa nel complesso intreccio istituzionale dello Stato di diritto. L'«autorità» del soggetto dell'attività legislativa era, per Rönne, «la più alta» tra le funzioni dello Stato[140].

Se è indubbio che anche la semplice ricostruzione dei termini della contrapposizione tra Stockmar e Rönne è sufficiente a far emergere chiaramente il senso profondamente anticostituzionale dell'interpretazione stockmariana del fondamentale art. 106 della Costituzione prussiana, nondimeno è senz'altro utile lasciar interagire questa ricostruzione tutta interna dello scontro Stockmar-Rönne con l'evidenziazione di alcune importanti circostanze. Ciò, oltre a farci comprendere la notevole rilevanza e attualità nel frattempo assunta dall'oggetto del contendere (l'interpretazione dell'art. 106) nel dibattito sia politico che giuridico, prussiano e tedesco in genere, degli anni sessanta dell'Ottocento, ci consente anche di collocare più precisamente i nostri due polemisti nel contesto di quel dibattito.

Anzitutto va ricordato che la polemica tra Rönne e Stockmar sulle implicazioni della lettera dell'art. 106, e cioè sulla sua interpretazione, era divenuta particolarmente scottante in Prussia dopo che, nell'autunno del 1863, la Camera dei deputati prussiana aveva negato carattere di costituzionalità e, su questa base, validità giuridica, all'ordinanza d'emergenza del 1° giugno 1863 emanata dal governo nel chiaro intento di imbrigliare la stampa liberale[141]. Affermare, come faceva Stockmar, che in Prussia anche le norme rivelatesi incostituzionali potevano e dovevano continuare ad essere applicate sino a quando il monarca non emanava un'altra ordinanza che le abolisse, significava, dal punto di vista giuridico-costituzionale, svuotare completamente di conte-

140 Cfr. *ibidem*, p. 398: «L'autorità del potere legislativo (e cioè del capo dello Stato e delle corporazioni legislative) è, nel raggio delle sue funzioni, la più alta, nello Stato».

141 Cfr. sopra in questo capitolo alle pp. 467 ss.

nuto il potere di controllo delle Camere sulle ordinanze regie ad esse attribuito dall'art. 106 e dall'art. 63 della Costituzione, e significava inoltre, dal punto di vista politico, schierarsi dalla parte dei conservatori che nel dibattito parlamentare del 19 gennaio 1864 avevano ribadito, entrando in polemica diretta con Ludwig von Rönne e i liberali che a lui si richiamavano, l'assoluta necessità dell'ordinanza regia del 21 novembre 1863 per invalidare l'ordinanza sulla stampa dello stesso anno[142].

In secondo luogo, sull'estensione e i limiti del controllo materiale delle norme da parte dei giudici in Prussia, questione che come si è detto aveva costituito l'oggetto principale dei dibattiti del Congresso dei giuristi tedeschi del 1862 e del 1863[143], quest'ultimo si era pronunciato sostanzialmen-

[142] Cfr. *StenBerAH*, 28a seduta, 19 gennaio 1864, pp. 787-94, in part., per i riferimenti a Rönne e al suo *Staatsrecht*, pp. 789 (conte zu Eulenburg) e 792. Sull'ordinanza regia del 21 novembre 1863, cfr. quanto si è già detto sopra a p. 475, n. 83.

[143] Cfr. *Verhandlungen des Dritten Deutschen Juristentages*, II, 1863, pp. 10-61. Il dibattito sul potere giudiziario di controllo delle norme si aprì in seguito ad una proposta del consigliere del Tribunale cittadino di Berlino, Hiersemenzel, il quale aveva sottoposto all'approvazione dell'assemblea la seguente proposizione: «Il Congresso dei giuristi tedeschi dichiara che la dignità della giurisdizione e l'amministrazione di una giustizia vera sono assicurate solo laddove il giudice ha anche il potere illimitato di controllare che una legge o un'ordinanza sia stata varata secondo la Costituzione» (p. 20). Il quesito posto da Hiersemenzel, nel momento in cui parlava di controllo di costituzionalità non solo delle ordinanze ma anche delle leggi, andava evidentemente ben oltre i limiti posti dall'art. 106 della Costituzione prussiana (ma parimenti da molte altre costituzioni tedesche ed europee), al potere giudiziario di controllo delle norme, e prospettava perciò l'americana superiorità del giudice sul legislatore. Il Terzo Congresso decise a maggioranza solo sul potere di controllo giudiziario delle ordinanze rispondendo al quesito di Hiersemenzel con la proposizione «Ordinanze e decreti del capo dello Stato o del governo, il cui contenuto avrebbe potuto essere posto solo in forma di legge, non hanno per il giudice alcuna forza vincolante». Il medesimo Congresso rinviò invece al Quarto Congresso del 1863 la discussione del quesito posto da Hiersemenzel sul potere giudiziario di controllo delle leggi. Per la preparazione del materiale utile alla discussione furono chiesti *Gutachten* a numerosi giuristi, tra cui Gneist (cfr. alla nota seguente).

te in consonanza con le posizioni di Rönne e non con quelle di Stockmar. Come asseriva anche Rönne e al contrario di quanto affermava Stockmar unendosi ai conservatori Stahl e Zöpfl, il Quarto Congresso dei giuristi tedeschi, anche sulla base di un *Gutachten* che Gneist era stato incaricato di redigere[144], aveva riconosciuto e riaffermato che nessuna legge che si presentasse come tale poteva essere vincolante per un giudice se nella sua pubblicazione non si faceva menzione del costituzionale assenso dei ceti[145]. Lo stesso Congresso si era pronunciato inoltre, seppure indirettamente, per la non vincolatività giuridica di norme incostituzionali. Se anche, come si disse da più parti, non si poteva riconoscere al giudice tedesco la facoltà di «vegliare» sulla Costituzione[146] e di pronunciarsi quindi sulla validità giuridica di una norma ritenuta incostituzionale, ad esso si doveva tuttavia riconoscere quella di sospenderne l'applicazione al caso singolo concreto sottoposto al suo giudizio[147].

In particolare, Gneist riconosceva all'autorità giudiziaria solo

[144] Cfr. R. VON GNEIST, *Gutachten über die Gesetzgebungsfrage: «ob der Richter auch über die Frage zu befinden hat, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zu Stande gekommen»*, in *Verhandlungen des Vierten Deutschen Juristentages*, I, 1863, pp. 212-239, in part. p. 229. Il *Gutachten* di Gneist (Berlin 1862) fu commentato da A.G.R. Otto nei «Beiträge zur Erläuterung des Preußischen Rechts durch Theorie und Praxis», VII, (Hamm) 1863, pp. 624-629. La sua lettura fu inoltre calorosamente raccomandata dalla rivista liberale «Die Grenzboten», XXII, 1863, II. Semester, IV. Band, pp. 118-119.

[145] Il 25 agosto 1863 il Quarto *Juristentag* approvò infatti la seguente risoluzione: «der Richter hat ein Gesetz nur insoweit zur Anwendung zu bringen, als sein Inhalt die Zustimmung der verfassungsmäßigen Stände erhalten hat» (cfr. *Verhandlungen des Vierten Deutschen Juristentages*, II, 1864, p. 67).

[146] Perché ciò avrebbe significato, come dissero alcuni partecipanti al Congresso in esplicito riferimento all'art. 106 della Costituzione prussiana, porre «il potere giudiziario... *sopra* quello legislativo» (cfr. *Verhandlungen des Vierten Deutschen Juristentages*, I, 1863, pp. 209 ss.). Anche secondo Gneist i tribunali tedeschi non avevano la funzione di «custodi» della costituzionalità delle leggi (*ibidem*, p. 231).

[147] Cfr. R. GNEIST, *Gutachten über die Gesetzgebungsfrage*, pp. 229 e 231.

il diritto e la competenza di «controllo formale delle norme», di accertare cioè, prima di applicare una norma, se la stessa fosse stata emanata nel rispetto delle formalità necessarie previste dalla Costituzione (consenso del monarca e della rappresentanza popolare per le leggi, controfirma ministeriale, pubblicazione sulla *Gesetzsammlung*). In materia di accertamento della costituzionalità 'materiale' di una legge o di un'ordinanza, e soprattutto di un'ordinanza d'emergenza, secondo Gneist il diritto positivo tedesco, come anche secondo Rönne quello prussiano, aveva complessivamente optato per una sovraordinazione del legislatore rispetto al potere giudiziario[148]. Dal mancato riconoscimento al giudice tedesco della competenza a vegliare sulla costituzionalità materiale di una norma, ben lungi dal potersi dedurre che al capo dello Stato o al governo era rimasto un diritto d'ordinanza illimitato come invece riteneva Stockmar[149], si poteva ricavare solo che in talune costituzioni, come in quella prussiana, quel potere di controllo materiale di costituzionalità delle norme era stato attribuito alle Camere e al potere legislativo, in cui i costituzionalisti del periodo avevano non meno fiducia che nei giudici[150].

[148] Cfr. *ibidem*, p. 230. Del carattere «generalmente accessorio» del «cosiddetto diritto sostanziale di controllo giudiziario» in Germania, e di come quest'ultimo non fosse perciò da ritenersi «il custode della Costituzione», parlerà ancora nel 1931 C. SCHMITT nel suo lavoro *Il custode della Costituzione*, in part. pp. 27-41.

[149] Per la comprensione del significato attribuito al *materielles Prüfungsrecht* delle Camere come arma contro l'abuso del diritto di ordinanza cfr. F. SCHNABEL, *Deutsche Geschichte*, III, pp. 200-205, in part. p. 204.

[150] Cfr. in merito R. WAHL-F. ROTTMANN, *Die Bedeutung der Verfassung*, pp. 349-50, e inoltre, come esempio, le dichiarazioni di Bluntschli alla prima assemblea plenaria del Terzo *Juristentag*, in *Verhandlungen des Dritten Juristentages*, II, pp. 22 («nello Stato c'è un potere che è al di sopra di tutti gli altri, come c'è una determinazione che è al di sopra di tutte le altre; questo potere è il legislativo, e la legge è determinazione che deve essere osservata»), 23 («secondo i principi del diritto pubblico *konstitutionell* la massima espressione della volontà comune, la legge, può e deve scaturire solo dalla cooperazione del capo dello Stato con la rappresentanza del popolo... Io sono del parere che i diritti delle Camere non siano assolutamente solo negativi, ma invece decisamente positivi»),

Nello scontro a distanza tra Stockmar e Rönne, la posizione di quest'ultimo era dunque quella su cui concordavano i più eminenti giuristi liberali tedeschi e prussiani riuniti nello *Juristentag*, dal quale, come aveva detto Hinrichs, si erano tenuti distanti solo i *Feudalen*; la posizione diametralmente opposta di Stockmar non poteva conseguentemente che far capo ad un filone di interpretazione giuridica quantomeno non liberale.

Le divergenze tra Stockmar e Rönne sulla forza normativa della Costituzione prussiana si addensavano, lasciando emergere il carattere di principio della contrapposizione, sul significato del termine *Rechtsgültigkeit* quale appariva nel 2° comma dell'art. 106. Proprio prendendo le mosse da concezioni diametralmente divergenti del significato del termine «validità giuridica» e attestandosi su di esse, Rönne e Stockmar erano giunti a riconoscere alle Camere, in materia di controllo delle norme ma anche più in generale, diritti 'materiali', concreti cioè e non solo formali, di portata assai diversa. Le due interpretazioni di Stockmar e Rönne della *Rechtsgültigkeit* delle norme di cui parlava l'art. 106 avevano, evidentemente, forti valenze pratiche e applicative e non solo meramente 'dottrinarie'. Dall'interpretazione di Rönne, che sosteneva che una norma perdeva immediatamente validità giuridica e decadeva a partire dal momento stesso in cui era riconosciuta dalle Camere in contrasto con la Costituzione, e da quella di Stockmar, che asseriva invece che le Camere non avevano di fatto alcun altro potere effettivo, sostanziale, se non quello di controllare che una legge fosse stata debitamente pubblicata nella Raccolta ufficiale delle leggi e controfirmata, si perveniva logicamente a giudizi diametralmente opposti non solo sull'estensione dei poteri costituzionali delle Camere, ma anche sulla natura e il valore della Costituzione prussiana. La domanda cui tanto Rönne che Stockmar rispondevano era la medesima: era la Costituzione prussiana effettivamente in grado di orientare la vita politico-costituzionale, o non si doveva

e, infine, 24 («quando una legge è proclamata come espressione comune della volontà di questi fattori [della legislazione], allora essa vale ed è vincolante per i tribunali come per il governo»).

piuttosto constatare la sua originaria e ineliminabile deficienza (*Mangel*) normativa, come recitava il titolo dell'ultimo dei saggi di Stockmar accolti nella rivista di Aegidi?[151]

Per Stockmar la deficienza della Costituzione prussiana era il portato di una più generale «deficienza del pensiero giuridico»[152]; nella fattispecie del pensiero giuridico del «partito liberale» che le aveva apposto il suo marchio, la «mancanza» di «chiarezza concettuale» e di «senso pratico», sin dalle origini, e cioè sin dal progetto costituzionale del governo del maggio 1848 e da quello dell'Assemblea nazionale dello stesso anno[153].

La «patologica avversione che si aveva allora [nel 1848] ad esprimersi chiaramente» – continuava Stockmar – si era fatalmente riflessa nel fatto che «tutte le prescrizioni della Costituzione sull'emanazione di ordinanze, di leggi ordinarie e di leggi costituzionali [erano] state lasciate sprovviste di sanzione di nullità». Era pertanto rimasto al monarca, come «effetto anzitutto della forma assunta dall'art. 106 nella revisione della Costituzione», deduceva in modo alquanto spregiudicato Stockmar, il diritto di abolire o di modificare unilateralmente le leggi e addirittura la stessa Costituzione[154].

La medesima tendenza alla confusione teorico-concettuale caratteristica per Stockmar del pensiero liberale era inoltre a monte sia del fatto che ci si era «dimenticati» – ironizzava evidentemente Stockmar – di esplicitare quali avrebbero dovuto essere le conseguenze giuridiche della violazione dei limiti posti al diritto d'ordinanza[155], sia della mancata traduzione in pratica del principio della responsabilità ministeriale. Quest'ultima, se attuata, osservava Stockmar, avrebbe

[151] E.A. Chr., *Von einem gewöhnlichen Mangel.*

[152] Cfr. *ibidem*, p. 477.

[153] *Ibidem*. Su questi due progetti costituzionali cfr. sopra al cap. I 1, p. 45, n. 22.

[154] E.A. Chr., *Von einem gewöhnlichen Mangel*, p. 479.

[155] *Ibidem*.

potuto infatti funzionare anche come «garanzia generale» per tutta la Costituzione; ad essa ci si sarebbe potuti appellare in caso di violazione di una qualsiasi delle determinazioni costituzionali[156].

L'assoluta mancanza di senso pratico dei liberali che avevano stilato il testo della Costituzione e partecipato alla revisione della medesima, era stata nondimeno responsabile, sempre a suo avviso, della lacuna manifestatasi nelle determinazioni finanziarie della Costituzione, e cioè del fatto che non era stato previsto cosa dovesse accadere nel caso che non si riuscisse a varare entro l'anno la legge di bilancio[157], come anche del fatto che non era stato specificato cosa dovesse significare il «dürfen» dell'art. 100 della Costituzione («Imposte e tributi per le casse dello Stato p o s s o n o essere prelevati solo se sono stati accolti nel bilancio pubblico o ordinati attraverso una legge particolare»), soprattutto se poi accanto a questo articolo costituzionale se ne lasciava un altro come il 109, che invece assicurava che «le imposte ed i tributi esistenti continuano ad essere prelevati... sino a quando non siano modificati per legge»[158].

Avviandosi a tirare le fila delle sue argomentazioni, verso la fine dell'articolo apparso nell'ultimo numero della rivista di Aegidi, Stockmar concludeva riprendendo e riaffermando ciò che dall'inizio del conflitto andava declamando tutto il fronte politico conservatore, e cioè che «il diritto finanziario prussiano [era] assai controverso», e che ciò era peraltro perfettamente in linea con l'oscurità della lettera della Costituzione prussiana e della «dottrina» sulla stessa, non meno che della «maggior parte delle Costituzioni tedesche» e delle «trattazioni teoriche» sulle medesime[159].

L'effetto delle argomentazioni di Stockmar non poteva essere altro, evidentemente, che quello di scuotere alla base la

156 *Ibidem*, p. 480.

157 *Ibidem*, p. 481.

158 *Ibidem*, pp. 483-4.

159 *Ibidem*, p. 484.

fiducia nella Costituzione prussiana e nell'ordinamento costituzionale da essa storicamente prodotto, un effetto che si può dire perlomeno prevedibile, perché ormai largamente sperimentato, e perciò, con tutta probabilità, anche calcolato.

La simultaneità dell'attacco sferrato da Stockmar agli elementi della triade 'diritto costituzionale positivo-scienza giuspubblicistica-partito liberale' non può non richiamare alla mente, per contrasto, quel passo dei «Preußische Jahrbücher» in cui i giuristi e le forze politiche che difendevano la Costituzione erano incitati a battersi coesi e senza risparmio di energie fino alla vittoria finale del diritto, e in cui la collaborazione sinergica degli elementi della triade era esaltata come foriera di progresso, civiltà e libertà[160]. Un attacco combinato come quello di Stockmar non solo conferma, se mai ce ne fosse ancora bisogno, la coloritura tutt'altro che liberale, anzi profondamente reazionaria, della concezione costituzionale del consigliere dell'erede al trono di Prussia, ma ci rafforza ulteriormente nella convinzione che, per il pensiero giuridico antiliberale degli anni del conflitto, era oggettivamente impossibile schierarsi contro la Costituzione senza per questo negare ragion d'essere alla stessa dottrina di diritto pubblico, senza dissolvere per ciò stesso l'oggetto medesimo della riflessione scientifica[161]. Non è certo solo un caso che attacchi come quello sferrato sul terreno della dogmatica giuridica da Stockmar contro la 'lettera' della Costituzione prussiana e in particolare contro l'articolo 106, oltre che, contemporaneamente, contro la credibilità scientifica di colui che valeva in quegli anni come «la massi-

[160] Cfr. la rubrica *Notizen* dei «Preußische Jahrbücher» del 1864 cit. sopra, in questo medesimo capitolo, p. 480, n. 96.

[161] Cfr. E.A. Chr., *Von einem gewöhnlichen Mangel*, p. 477: «La deficienza che noi intendiamo si mostra nella legislazione di diritto pubblico (diritto costituzionale) e nella dottrina giuspubblicistica. Questa deficienza si può sintetizzare nella proposizione per cui i nostri legislatori e professori di diritto hanno l'abitudine di porre nel diritto pubblico prescrizioni, comandi e divieti, diritti e competenze senza dire o chiarirsi neanche lontanamente quale effetto giuridico debba avere una violazione di quelle prescrizioni...» (spaziato nostro).

ma autorità dottrinaria dei liberali», non furono assolutamente frequenti durante gli anni del conflitto. Solo un giurista come Stockmar, un «Eigenbrötler [*outsider*]» come lo ha definito anche Rudolf Smend[162], sempre vissuto ai margini del mondo accademico della dottrina di diritto pubblico, si provò a contestare il sistema dottrinario giuscostituzionale di Rönne.

Certo, la critica di Stockmar, tanto mirata quanto, allo stesso tempo, rapsodica, può al massimo valere come un inizio promettente, ma pur sempre solo tale, di un ben più impegnativo rovesciamento ideologico-dialettico di tutto il sistema liberale di interpretazione storico-critica della Costituzione prussiana, che però Stockmar non realizzò mai. Allo spregiudicato giurista non si può tuttavia disconoscere il merito di essersi sforzato, con la sua teoria della Costituzione come *lex imperfecta*[163], di fornire un valido puntello teorico-dogmatico all'azione anticostituzionale e antiliberale del governo degli anni del conflitto; e ciò mentre il resto dei giuspubblicisti conservatori preferì evidentemente tacere, lasciar momentaneamente parlare i 'fatti' e attendere, senza esporsi apertamente, la fine del conflitto prima di compromettere la propria credibilità teorico-scientifica.

Nello sforzo di destituire di fondamento la logica giuridica di Rönne e di capovolgerne quindi dialetticamente gli esiti euristici, Stockmar si trovò a percorrere sentieri di interpretazione dogmatico-positiva assai impervi e ancora inesplorati – gli stessi che di lì a pochi anni, quando la Prussia sarà ormai inserita nella nuova cornice del *Reich*, troverà già battuti e segnati un nuovo sistema di interpretazione giuridica, questo sì in sé completo e compiuto, e cioè il metodo giuridico positivo labandiano.

Che Stockmar nel suo cammino, nella sua opera di deco-

162 Cfr. R. SMEND, *Deutsche Staatsrechtswissenschaft*, p. 457.

163 La tesi di Stockmar della Costituzione prussiana come *lex imperfecta* si dimostrerà assai longeva (cfr. H. SCHULZE nel suo *Das Staatsrecht des Königsreichs Preußen*, p. 32).

struzione neopositivistica dell'edificio interpretativo rönniano, si sia sentito ancora solo, è confermato, perlomeno indirettamente, dal semplice fatto che manca nei suoi articoli qualsiasi riferimento, esplicito o meno, a grandi personalità del mondo del diritto, sulla scia delle cui posizioni egli abbia potuto incamminarsi. Stockmar fu cioè il primo dei giuristi 'conservatori' che si provò, pur senza portare a compimento l'opera iniziata, a tradurre nel linguaggio di un coerente 'sistema' di interpretazione giuridico-dogmatica quell'orientamento anticostituzionale cristallizzatosi sin qui nell'altisonante e retorico fraseggio antiliberale degli statisti e dei politici conservatori, o nei veti da loro concretamente posti alle proposte liberali di completamento legislativo della Costituzione.

Il contributo teorico di Stockmar al grande progetto conservatore di affossamento dogmatico dell'impalcatura giuspositiva della Costituzione prussiana, non riuscì però a proporsi apertamente e ad affermarsi come dottrina; la scarsa eco da esso avuta sulla stampa periodica e quotidiana induce addirittura a ritenere che i saggi di Stockmar rimasero largamente sconosciuti al grande pubblico. Al di là perciò del grande merito che pure gli deve essere riconosciuto per aver fatto da battistrada al metodo giuridico positivistico con la sua teorizzazione, per quanto succinta, della distinzione tra legge in senso formale e legge in senso materiale[164], Stockmar rappresenta anche indubitabilmente sia l'eccezione che conferma la regola del silenzio generalmente osservato dalla scienza giuspubblicistica di orientamento conservatore *in politicis* dopo la scomparsa di Stahl, sia anche però, allo stesso tempo, la prova tangibile della scarsissima capacità dei giuristi antiliberali e anticostituzionali di quegli anni di elaborare una 'dottrina' giuridica, una teoria cioè con valenze politico-costituzionali non solo di legittimazione teorica a posteriori ma anche di stimolo e guida dell'agire politico.

Il governo degli anni del conflitto dal canto suo, come si è

[164] Cfr. quanto si è detto sopra alla n. 106.

detto, in linea di principio non cercò il conforto o l'approvazione della 'Scienza' giuridica tedesca. La distanza da esso mantenuta dal mondo scientifico giuspubblicistico rispondeva certamente all'esigenza di muoversi in assoluta 'libertà' nel governo e nell'amministrazione dello Stato, indipendentemente dai vincoli posti al monarca e all'esecutivo dall'ordinamento giuridico vigente[165]. Solo il mantenimento di questa distanza avrebbe infatti consentito al governo di continuare ad agire indisturbato e senza l'ossessione di vedere il suo operato continuamente sottoposto al vaglio rigoroso della 'Scienza' giuridica tedesca.

A posteriori il riserbo del governo ci appare oggi del resto comprensibile. Era forse pronta la dottrina giuspubblicistica prussiana e tedesca, naturalmente quella filogovernativa, a dare il suo *imprimatur* scientifico a quegli atti unilaterali di amministrazione finanziaria che il governo Bismarck difendeva pragmaticamente con l'argomento, per nulla giuridico, del sovrapositivo *Notrecht* governativo di amministrare da solo le finanze statali per tamponare il *Notstand* creato dalla *budgetlose Verwaltung*? Avrebbe forse retto l'ibrido della sopracitata risoluzione ministeriale del 1862 in materia di bilancio pubblico, con la sua caratteristica compresenza di un contenuto di legge (di bilancio) e la sua forma di atto amministrativo (ordine regio), ad un seppur timido tentativo di classificazione formale (legge o ordinanza?) da parte di una scienza giuspubblicistica che, fatta eccezione per il lavoro ancora avanguardistico e certo relativamente sconosciuto di Stockmar, ancora non aveva accolto a suo fondamento la distinzione della legge in senso formale e in senso materiale?

Che l'argomento governativo del *Notrecht* non potesse pretendere di valere anche per la rigorosa logica della scienza

[165] Cfr. E. LASKER, *Rex legibus solutus*, *passim* e in part. p. 12: «Il modo di dire di Federico il Grande che il re è il primo funzionario dello Stato si è affermato all'incontrario: il re ha fondato tutti i suoi poteri sul suo ruolo di capo dell'amministrazione», e più in là: «L'assolutismo si è rifugiato nell'esecutivo».

giuridica positivo-dogmatica, e che esso fosse piuttosto da iscriversi nel registro delle strumentali argomentazioni di carattere eminentemente ed esclusivamente politico, fu ripetutamente affermato anche all'interno del Quarto *Juristentag* del 1863[166]. Lo stesso è stato chiaramente ribadito anche di recente, di contro a tutto un filone storico- e giuridico-costituzionale che fa capo a Ernst Rudolf Huber, ad esempio dal giurista tedesco Wilhelm Henke; in un saggio sui rapporti tra diritto pubblico, politica e potere costituente, egli ha infatti opportunamente insistito su come lo «*überpositives Recht* non [possa] essere colto con lo strumentario concettuale e metodologico della giurisprudenza»[167].

Che da un *Notstand* in un settore ben determinato della vita statale non si potesse, in uno Stato costituzionale di diritto, far discendere senz'altro un 'imprecisato' e illimitato *Notrecht* governativo senza sospendere per ciò stesso l'intero ordinamento costituzionale vigente, era del resto già stato ampiamente argomentato da Gneist, con la lucidità e l'efficacia oratoria che sempre contraddistinsero i suoi interventi parlamentari, ancora prima della chiusura del *Landtag* nell'autunno del 1862. Nella seduta del 6 ottobre 1862, l'argomento governativo del *Notrecht* era stato infatti smontato dal giurista liberale con l'obiezione ragionevolissima che «da uno stato di emergenza [poteva] certo discendere un diritto straordinario del governo», ma che tale diritto straordinario doveva essere rivolto «contro chi [aveva] provocato lo stato di emergenza». Un diritto straordinario del governo, conti-

[166] Cfr. ad esempio le dichiarazioni dello *Stadtrichter* Hiersemenzel di Berlino del 25 agosto 1863 in *Verhandlungen des Vierten Deutschen Juristentages*, II, p. 28: «So bene che la decisione dello *Juristentag*, anche se esso si prununciasse per il più ampio controllo giudiziario delle norme, non farebbe certo cambiare idea a coloro che a motivazioni giuridiche contrappongono motivazioni politiche, motivazioni politiche tratte dal cosiddetto *Notrecht*».

[167] W. HENKE, *Staatsrecht, Politik*, p. 198. Sempre in questo saggio Henke afferma anche che «la scienza giuridica e la spiegazione metodologica del suo oggetto, il diritto, devono restare entro i loro limiti, perché solo all'interno di questi limiti essi possono fare affermazioni che abbiano autorità scientifica».

nuava Gneist, difendendo l'operato della Camera dei deputati che non aveva rigettato in blocco tutto il progetto di bilancio governativo, ma solo alcune sue voci di spesa, era giustificabile solo se rivolto «contro chi [aveva] negato i 136 milioni» del bilancio pubblico, e cioè la Camera dei signori, «e non contro chi quei milioni li [aveva] concessi»; proprio come in caso di rifiuto dell'obbligo fiscale – continuava Gneist – un diritto straordinario del governo risulterebbe comprensibile solo «contro la parte che rifiuta le imposte, non contro quella che le concede...»[168].

Ancora più indifendibile del ricorso distorto e indiscriminato da parte del governo all'argomento del *Notrecht* era poi, dal punto di vista giuridico-formale, il contenuto della risoluzione ministeriale del 1862 sul bilancio pubblico e delle altre tre che la seguirono. Queste ordinanze, che come si è detto invasero indebitamente il campo della legislazione sostituendosi alla legge di bilancio prevista dalla Costituzione, erano per giunta assai carenti dal punto di vista del rigore delle deduzioni logico-giuridiche da cui prendevano le mosse.

I salti e le licenze logiche presenti nella lettera della risoluzione del 1862 balzavano immediatamente agli occhi anche ad un'analisi superficiale della medesima. Tanto per cominciare essa prendeva le mosse dall'assunto, peraltro tutto da dimostrare, che il bilancio di cui parlava la Costituzione prussiana si potesse scindere in un fondo di spesa ordinario e in uno straordinario, assunto che invece Rönne, ad esempio, aveva recisamente negato[169]. In secondo luogo, nella medesima risoluzione si asseriva apoditticamente che

[168] Cfr. *StenBerAH*, 60a seduta, 6 ottobre 1862, p. 2119 (Gneist).

[169] Cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I (1856), p. 242 dove si affermava che data la periodicità annuale della fissazione del bilancio «non [era] ammissibile fissare anticipatamente il bilancio mediante una legge per un periodo più lungo dell'anno successivo». Sui vari tentativi fatti dalla Prima camera durante gli anni cinquanta di modificare in questo senso le determinazioni finanziarie della Costituzione prussiana, tentativi che fallirono tutti per l'opposizione levatasi contro queste proposte nella Camera dei deputati, cfr. *ibidem*, p. 242, n. 1 e ancora più dettagliatamente L. VON RÖNNE, *Die Verfassungs-Urkunde* (1859), pp. 240-47.

«dalla continuità della riscossione delle imposte esistenti sanzionata dall'art. 109 discende naturalmente [sic!] il potere del governo di adoperare queste imposte per le necessità dello Stato...»[170],

sottintendendo «anche senza l'autorizzazione del parlamento».

Ora, era davvero possibile operare deduttivamente in questo modo senza 'creare' volutamente una contraddizione tra l'art. 109 e le altre due determinazioni finanziarie della Costituzione, e cioè l'art. 99 e l'art. 100, che asserivano che qualsiasi spesa pubblica necessitava irrinunciabilmente della base legale costituita da una legge finanziaria, varata cioè con il consenso dei tre fattori della legislazione?

La Costituzione prussiana effettivamente non aveva specificato a quali condizioni, entro quali limiti o in quali casi il governo potesse disporre delle entrate assicurategli dall'art. 109. Con gli artt. 99 e 100 essa aveva però vincolato l'effettuazione di qualsiasi spesa pubblica al suo accoglimento nella legge di bilancio. Disporre delle entrate assicurate dall'art. 109 senza accogliere le stesse in una legge era perciò da considerarsi in ogni caso assolutamente incostituzionale. Di conseguenza, qualsiasi deduzione il governo volesse trarre dal dato di fatto di avere nelle proprie casse un certo quantitativo di entrate finanziarie liquide, esso avrebbe comunque dovuto badare a non violare gli altri due articoli finanziari della Costituzione.

Se in uno Stato monarchico-costituzionale come quello prussiano il governo Bismarck, a dispetto degli artt. 99 e 100 della Costituzione, rivendicava a sé il diritto straordinario di disporre unilateralmente delle entrate dello Stato, ciò equivaleva ad asserire che in circostanze 'eccezionali' poteva anche essere ritenuto ammissibile e 'necessario', per la sopravvivenza dello 'Stato' e in deroga alle regole di uno Stato di diritto, addirittura scindere 'temporaneamente' la legittimità dalla legalità degli atti di governo. La pretesa del go-

170 Per questo passo della risoluzione ministeriale del 1862 cfr. H.-J. von Collani, *Die Finanzgebarung*, p. 8.

verno Bismarck di governare all'interno di uno Stato di diritto partendo da un simile presupposto, la pretesa cioè di rispondere all'asserita lacunosità dell'art. 99 della Costituzione prussiana a 'colpi' di risoluzioni ministeriali, che equivalevano però alla sospensione di quel medesimo articolo in nome del quale si agiva, non era però evidentemente sostenibile a oltranza.

La situazione dovette sembrare alquanto pesante da sostenere anche al governo se esso si risolse, il 18 dicembre 1863, a presentarsi dinanzi alla Camera dei deputati con una, solo a prima vista nuova, proposta di 'modifica' dell'art. 99 della Costituzione.

Ma esisteva davvero la possibilità di modificare il già estremamente scarno ed essenziale art. 99 della Costituzione senza aggirarne in qualche modo l'imperativo dell'irrinunciabilità del consenso di 'tutti e tre' i fattori della legislazione per il varo di 'tutta' la legge di bilancio? Esisteva davvero questa possibilità adesso più che negli anni cinquanta, o più che nel 1861 quando era stato Patow a presentare un progetto di legge assai simile sulla materia?[171]

Il progetto di legge in questione, come quello del 1861, consisteva di un solo articolo e si proponeva letteralmente come un''aggiunta' (*Ergänzung*) all'articolo 99. Nel 1° comma si prevedeva che nel caso in cui «non si riusc[isse] a raggiungere il necessario accordo tra il monarca e le due Camere del *Landtag* sulla definizione legale del bilancio dello Stato, resta[va] in vigore l'ultimo bilancio legalmente approvato fino a che non si [fosse raggiunto] l'accordo su un nuovo bilancio»[172]. Relativamente alle spese straordinarie di bilancio invece, di cui si trattava nel 2° comma dell'unico articolo del progetto di legge in questione, si stabiliva che le stesse,

[171] Sul progetto governativo di modifica dell'art. 99 della Costituzione del 1861 cfr. sopra al cap. II 4, pp. 333 ss.

[172] Cfr. *StenBerAH*, 19a seduta, 18 dicembre 1863, p. 477 (ministro delle Finanze, Bodelschwingh).

«qualora non poggianti su obblighi già contratti dallo Stato, [potevano] sì venire effettuate, ma solo se destinate a scopi per i quali erano già state concesse autorizzazioni di spesa nell'ultimo bilancio legalmente varato e solo nell'ammontare da esso autorizzato»[173].

Dietro le insistenti domande dei membri della XVI Commissione parlamentare[174] che manifestarono le loro profonde perplessità circa il 'motivo' che aveva spinto il governo a presentare un simile progetto di legge, circa cioè la sua «necessità», lo stesso ministro delle Finanze dovette infine candidamente ammettere che in effetti la prima parte del progetto di legge rispondeva alla necessità del governo di uscire da tutte le difficoltà del presente conflitto, e che ciò si poteva raggiungere al più presto semplicemente ristabilendo l'ultimo bilancio regolarmente approvato, quello cioè del 1861[175]. Nel bilancio di quell'anno – si badi bene – erano state legalmente autorizzate per l'ultima volta le spese per la riorganizzazione dell'esercito.

Attraverso una simile «aggiunta» all'art. 99 della Costituzione, obbiettarono però subito al Ministro i membri liberali della suddetta Commissione, e soprattutto attraverso il 2° comma del progetto di legge, si cercava in sostanza di introdurre legalmente la divisione del bilancio in uno ordinario permanente, o *Normalbudget*, e in uno straordinario, divisione di cui non solo Rönne ma persino Stahl, che pure l'aveva vivamente caldeggiata, aveva potuto negare che in-

[173] Cfr. *StenBerAH*, 19a seduta, 18 dicembre 1863, pp. 477-8 (Bodelschwingh).

[174] La Commissione cui era stata affidata l'analisi del progetto di legge non era infatti la Commissione bilancio, ma un'altra, di 21 membri, creata *ad hoc* su proposta del presidente della Camera (*StenBerAH*, 19a seduta, 18 dicembre 1863, p. 479).

[175] Per le dichiarazioni rese dal ministro in Commissione cfr. il *Bericht der XVI. Kommission zur Vorberathung des Gesetz-Entwurfs, betreffend die Ergänzung des Art. 99 der Verfassungs-Urkunde vom 31. Januar 1850*, del 9 gennaio 1864, relatore Gneist, in *StenBerAH, Anlagen*, IV 2, 1864, *Aktenstück* n. 75, (già cit. sopra ai capp. II 4, n. 104 e III 1, n. 81) qui p. 484.

troducesse una modifica sostanziale nel diritto costituzionale vigente[176].

Che l'intento del governo fosse effettivamente quello di introdurre una tale divisione nella trattazione del bilancio, di modificare cioè di fatto la Costituzione attraverso una semplice legge ordinaria e ignorando le restrizioni della via ordinaria della legislazione previste per le modifiche costituzionali dall'art. 107, fu, com'era peraltro prevedibile, recisamente negato dal Ministro sia nei *Motive* allegati al progetto di legge, sia a voce nel dibattito che si svolse in Commissione[177].

Mettere in evidenza e spiegare come in realtà la legalizzazione di questa divisione avrebbe finito con lo svuotare completamente di significato l'*Ausgabebewilligungsrecht* parlamentare, fu compito ancora una volta di Rudolf von Gneist. In qualità di relatore della XVI Commissione egli si fece portavoce delle obiezioni sollevate al progetto di legge da quasi tutti i membri della stessa. Sempre a Gneist, questa volta però in qualità di *Gutachter*, toccò anche di dipanare il nodo delle implicazioni che un eventuale accoglimento del progetto di legge in questione avrebbe portato con sé, soprattutto qualora non si escludesse già in partenza per il futuro la possibilità di arrivare ad un'incriminazione dei ministri responsabili della *budgetlose Verwaltung*. Il *Gutachten* di Gneist, redatto su specifica richiesta della stessa commissione parlamentare di cui era relatore, portava la data del 7 gennaio 1864 e recava il titolo *Die Preußische Gesetzgebung über den Staatshaushalts-Etat*[178].

L'accoglimento del progetto di legge sull'art. 99 veniva categoricamente sconsigliato da Gneist per motivi «sia politici

[176] Cfr. J.F. STAHL, voce *Budget*, in part. pp. 598-600.

[177] Cfr. *Bericht der XVI. Kommission zur Vorberathung des Gesetz-Entwurfs, betreffend die Ergänzung des Art. 99 der Verfassungs-Urkunde vom 31. Januar 1850*, del 9 gennaio 1864, pp. 479 e 484.

[178] Il parere è allegato al *Bericht der XVI. Kommission zur Vorberathung des Gesetz-Entwurfs, betreffend die Ergänzung des Art. 99 der Verfassungs-Urkunde vom 31. Januar 1850*, del 9 gennaio 1864, pp. 487-9.

che giuridici»[179]. Con esso infatti la Camera avrebbe implicitamente rinunciato definitivamente «per legge» ad esercitare il suo diritto costituzionale di messa in stato d'accusa di quei ministri che si erano arrogati il diritto di decidere unilateralmente quali voci di bilancio contenessero spese necessarie e quali invece potevano essere tralasciate, violando i diritti assegnati in merito alla rappresentanza popolare dall'art. 99 della Costituzione[180]. Approvando questa modifica dell'art. 99 a niente sarebbe servita, in questi casi, nemmeno l'emanazione di una legge di responsabilità ministeriale: una simile modifica dell'art. 99 della Costituzione avrebbe infatti reso impossibile anche solo parlare di violazione della Costituzione. Se il progetto di legge fosse stato accolto il governo sarebbe riuscito a modificare silenziosamente il diritto costituzionale vigente aggirando le strettoie previste per questi casi dalla garanzia costituzionale dell'art. 107. Con la modifica dell'art. 99 proposta dal governo – concludeva il suo *Bericht* Gneist – «si sarebbe forse riusciti a colmare una lacuna, ma con la lacuna sarebbe stata però accantonata anche la Costituzione [!]»[181].

Nel dibattito che precedette la messa ai voti del progetto di legge, Gneist tenne a precisare come in realtà la presunta *Hilfslosigkeit* della Costituzione prussiana, quell'impotenza che il governo deplorava in essa quando si verificava il caso che i tre fattori della legislazione non riuscivano a trovare un accordo sulla legge di bilancio, avrebbe potuto in realtà

[179] R. VON GNEIST, *Die Preußische Gesetzgebung über den Staatshaushalts-Etat*, del 7 gennaio 1864, p. 489.

[180] *Ibidem*, p. 489. Nello stesso senso di Gneist cfr. anche l'articolo di fondo della «NZ» del 9 gennaio 1864 *Die «Ergänzung» des Art. 99*.

[181] Cfr. Gneist, relatore del *Bericht der XVI. Kommission zur Vorberathung des Gesetz-Entwurfs betreffend die Ergänzung des Art. 99 der Verfassungs-Urkunde vom 31. Januar 1850*, del 9 gennaio 1864, p. 486. In termini assai simili a quelli di Gneist, Waldeck commenterà in aula che introducendo per il bilancio la distinzione di un fondo di spesa ordinario e di uno straordinario, distinzione che la Costituzione prussiana effettivamente non conosceva, si sarebbe «sanzionata legalmente la teoria di una lacuna che non esiste» (cfr. *StenBerAH*, 28a seduta, 19 gennaio 1864, p. 768, Waldeck).

essere 'rinfacciata' a tutte le costituzioni europee, e non solo tedesche quindi, in cui il diritto di bilancio poggiava sull'assenso dei tre fattori della legislazione[182]. Nessuna di queste costituzioni, asserì Gneist, avrebbe potuto sufficientemente premunirsi contro il rischio e l'eventualità che uno dei tre fattori facesse un uso incostituzionale dei poteri assegnatigli. Secondo Gneist, non era possibile dare leggi o costituzioni che fossero preventivamente «armate» contro interpretazioni quale quella data dal governo della Costituzione prussiana con la sua teoria della lacuna. La realtà era piuttosto che la Costituzione non prevedeva espressamente la possibilità, il che però per Gneist significava che la «escludeva, ... che uno dei tre fattori della legislazione rigettasse p e r i n t e r o la legge di spesa»[183], come invece aveva fatto la Camera dei signori.

Certo impressionante dovette risultare per l'opinione pubblica e per lo stesso governo che Gneist, nel suo intervento parlamentare del 19 gennaio 1864, potesse addirittura citare, a sostegno della sua concezione dei diritti e dei doveri dei tre fattori della legislazione in sede di emanazione della legge di bilancio, lo stesso Stahl. Nemmeno lui, sembrava voler dire Gneist, si era spinto tanto in là nell'interpretazione delle determinazioni finanziarie della Costituzione prussiana, quanto invece aveva fatto il governo Bismarck con la sua teoria della lacuna e del *Notrecht*![184] Nella sua voce *Budget* redatta per lo *Staats- und Gesellschafts-Lexikon* di Hermann Wagener, Stahl aveva in effetti negato decisamente che fosse «possibile» che la Corona rifiutasse gli emendamenti proposti dalla Camera senza per ciò stesso rigettare l'intera legge di spesa; ma «la Corona – aveva immediatamente soggiunto Stahl – n o n p u ò rigettare l' i n t e r o bilancio»[185].

[182] *StenBerAH*, 28a seduta, 19 gennaio 1864, p. 778 (Gneist).

[183] *Ibidem* (spaziato nostro).

[184] Cfr. *ibidem*.

[185] J.F. STAHL, voce *Budget*, p. 599 (spaziati nostri).

Con questa inequivocabile interpretazione stahliana del *Budgetrecht* parlamentare nella Costituzione prussiana concordava perciò Gneist e con lui l'intera componente liberale della Camera. Non solo, l'interpretazione di Stahl era condivisa anche, isolando ulteriormente, se possibile, le posizioni governative e conservatrici, dal gruppo parlamentare dei cattolici, guidati dai fratelli Reichensperger[186]. Non era infatti certo un caso che Peter Reichensperger, nel suo lungo memoriale del 22 gennaio 1866, *Denkschrift, betreffend das verfassungsmäßige Budgetrecht des Hauses der Abgeordneten*[187], dopo aver negato la lacunosità dell'art. 99, citasse, a

[186] I fratelli August e Peter Reichensperger (su cui cfr. E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preußische Landtagsmänner*, pp. 227-35) furono a capo del gruppo parlamentare dei cattolici, che siedevano nei posti centrali dell'aula, sin dall'inizio della vita costituzionale prussiana. Del gruppo dei cattolici, che a partire dal 1858 prese il nome di «Centrum» (cfr. H. WENDORF, *Die Fraktion des Zentrums*) essi furono «i fondatori, i maestri, i tattici, ... in una parola, l'anima» (E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preußische Landtagsmänner*, p. 228). Il più anziano dei due, August (1808-1895) (cfr. la voce di G. KAUFMANN nell'*ADB*, LIII, pp. 276-281 e inoltre W. KOSCH, *Das Katholische Deutschland*, 3848-50), nacque a Coblenza, dove il padre era segretario generale dell'allora Dipartimento francese del Reno e della Mosella. Dopo il ginnasio si trasferì a Bonn, Berlino e Heidelberg per studiarvi giurisprudenza e scienze camerali. Difese sempre alacremente gli interessi della Chiesa cattolica e sotto Federico Guglielmo IV, sempre assai ben disposto verso il cattolicesimo e deciso a rimuovere tutte le antipatie della cattolica popolazione renana nei confronti della Prussia prevalentemente protestante, gli riuscì anche di arrivare alla carica di *Appellationsgerichtsrat* a Colonia. Se di August è rimasta nota soprattutto l'intensa attività all'interno delle associazioni cattoliche e delle loro assemblee generali, oltre che la sua passione per l'estetica dell'arte cattolica, Peter Reichensperger, nato anch'egli a Coblenza nel 1810 († Berlino 1892), è passato alla storia soprattutto per le sue alte qualità di oratore parlamentare, per la sua natura di «generale» e di «spirito disciplinatore» del gruppo cattolico (E. SCHMIDT-WEIßENFELS, *Preußische Landtagsmänner*, p. 234), nonché per il suo «acume giuridico» (W. KOSCH, *Das Katholische Deutschland*, 3852). P. Reichensperger, come il fratello di formazione giuridica, divenne nel 1859 consigliere dell'*Obertribunal* di Berlino, sino allo scioglimento di questo tribunale nel 1879. Membro dell'Assemblea nazionale prussiana, Peter Reichensperger ebbe un ruolo determinante nella redazione del progetto costituzionale della Commissione parlamentare costituzionale del 1848. Egli fu ininterrottamente membro della Dieta prussiana dal 1851 e del *Reichstag* dal 1867 sino alla fine della sua vita.

[187] In *StenBerAH*, *Anlagen*, II, 1866, *Aktenstück* n. 20, pp. 33-46.

ulteriore sostegno di quanto prima esposto, lo stesso passo di Stahl tratto dalla voce *Budget*[188] che circa due anni prima era stato citato anche da Gneist, come abbiamo appena visto.

Dopo un dibattito parlamentare come quello del 19 gennaio 1864, l'esito della votazione in aula sul progetto governativo di modifica dell'art. 99 della Costituzione presentato dal governo il 18 dicembre 1863, era quasi scontato. Esso, come già quello similare del 1861, fu rigettato a grande maggioranza dall'aula[189].

La «presenza di elementi liberali» nel sistema giuspubblicistico di Stahl (sottolineata anche da profondi conoscitori della complessa produzione scientifico-letteraria del professore berlinese[190]), e particolarmente nella sua dottrina del diritto di bilancio, era più che mai suscettibile, negli anni del conflitto, di creare forti imbarazzi tra le fila dei conservatori, instancabili fustigatori della Costituzione prussiana[191]. Nel momento in cui il governo, con la sua politica apertamente anticostituzionale, si spinse ben oltre lo svuotamento e la formalizzazione dello Stato di diritto cui era pervenuto Stahl con la sua dottrina[192], per arrivare addirittura a rinnegarne radicalmente e reazionariamente i principi sia in teoria che in pratica, la dottrina stahliana del diritto di bilancio venne a rappresentare per il governo uno scomodo e ingom-

[188] P. REICHENSPERGER, *Denkschrift, betreffend das verfassungsmäßige Budgetrecht des Hauses der Abgeordneten*, del 22 gennaio 1866, p. 33.

[189] *StenBerAH*, 28a seduta, 19 gennaio 1863, p. 781.

[190] Cfr. H.J. SCHOEPS, *Das andere Preußen*, pp. 95 ss.

[191] Di questo non ha evidentemente tenuto debito conto D. GROSSER, *Grundlagen und Stuktur*, quando ha asserito che la «produzione scientifica di Stahl» si è rivelata «di valore più duraturo di quella politica» (p. 125), partendo tra l'altro dal presupposto, a nostro avviso assai dubbio, che la pubblicistica politica e quella più strettamente giuspubblicistica e filosofico-giuridica di Stahl possano essere valutate anche separatamente. Proprio dalla negazione di quel presupposto ha preso giustamente le mosse invece il lavoro di W. FÜSSL, *Professor in der Politik* (cfr. p. 10 e *passim*).

[192] Cfr. in merito quanto si è già detto sopra al cap. I 3, n. 78.

brante monito a non avventurarsi nell'aperta illegalità. Stahl, con la sua dottrina del *Budgetrecht*, e più precisamente con la sua interpretazione dell'art. 99, si era infatti mantenuto ancora prudentemente al di qua delle pesanti estremizzazioni di Stockmar per cui l'art. 99 era una *lex imperfecta*[193], estremizzazioni che in linea di principio legittimavano chiunque a violare il dettato costituzionale nella certezza dell'impunità.

I violenti attacchi concentrici mossi al 'cuore' della Costituzione prussiana sia da Stockmar, il quale nella «deficienza» tecnico-giuridica della carta costituzionale prussiana vedeva la causa principale dell'imponderabilità del conflitto costituzionale in corso in Prussia, sia da Ernst Ludwig von Gerlach, che con le sue crociate asistematiche e pseudoscientifiche contro questo o quell'articolo della Costituzione[194] aveva sollecitato e spalleggiato la condotta incostituzionale del governo Bismarck, mai avrebbero potuto colmare il vuoto di elaborazione regnante nell'universo politico e scientifico conservatore da quando si era spenta l'autorità e l'influenza del 'sistema' giuspubblicistico del grande Stahl. La sua dottrina, non potendo più essere utilizzata per coprire e ispirare la concreta azione politica del reazionario Bismarck, era evidentemente ritenuta dai conservatori eccessivamente 'garantista'. Con Stahl si era estinta, perlomeno momentaneamente, anche la capacità della teoria giuspubblicistica conservatrice di attaccare con successo e soprattutto costruttivamente la scienza di diritto pubblico liberale sul suo stesso terreno, quello dell'interpretazione del diritto costituzionale positivo vigente. Ciò che all'interpretazione liberale della Costituzione il governo Bismarck poté contrapporre in quegli anni non fu un'«altra interpretazione della Costituzione», un'interpretazione della stessa di segno diametralmente opposto, come invece voleva far credere la messa a punto dello stadio raggiunto dal conflitto nel 1866 redatta da Lud-

[193] Cfr. E.A. Chr., *Von einem gewöhnlichen Mangel*, p. 483.

[194] Sull'asistematicità del pensiero di Gerlach cfr. H.J. SCHOEPS, *Das andere Preußen*, p. 100.

wig von Gerlach[195]. All'interpretazione liberale della Costituzione Bismarck poté rispondere efficacemente solo con la superiorità politico-decisionale, o, per dirla con Carl Schmitt, facendo leva sul «plusvalore politico» derivante al suo governo dall'essere depositario del potere esecutivo[196].

[195] Cfr. [E.L. VON GERLACH], *Die Interpretation der Verfassungs-Urkunde*, in «Neue Preußische Zeitung» del 17 febbraio 1866.

[196] Sul concetto di plusvalore politico cfr. C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, pp. 239 ss.

Capitolo terzo

La trattazione del bilancio nel 1865 e la rottura del fronte dell'opposizione

Come le altre precedenti sessioni parlamentari, anche quella del 1865 (14 gennaio-17 giugno 1865) si chiuse con l'usuale risoluzione finale della Camera di tagliare ancora una volta le spese per la riorganizzazione dell'esercito dal progetto governativo di bilancio per il 1865.

Per comprendere a fondo come si giunse nel 1866 a quella spaccatura verticale dell'opposizione liberale da cui scaturì la maggioranza parlamentare che votò la cosiddetta legge di indennità del 14 settembre, con la quale fu composto, perlomeno formalmente, l'ormai quadriennale conflitto costituzionale, non si può assolutamente prescindere, a nostro avviso, da un'indagine accurata dei lavori parlamentari della sessione del 1865. Da essa emerge infatti chiaramente come, al di là del consenso unanime con cui l'opposizione chiuse la trattazione del bilancio, fossero già allora visibili al suo interno forti differenze nella valutazione della natura del conflitto e in merito alla strategia da adottare in futuro. Nel 1865 numerosi furono infatti coloro che ritennero giunto il momento di verificare se la situazione politica e l'ordinamento giuridico-costituzionale positivo non consentissero effettivamente alcuna alternativa alla tattica della Camera di emendare il bilancio militare, e di opporsi in altro modo alla riorganizzazione dell'esercito e all'incostituzionale amministrazione governativa delle finanze statali.

La chiusura della sessione invernale della Camera dei deputati del 1863-64 era stata annunciata dal presidente Grabow il 25 gennaio 1864, non senza profondo rammarico per il fatto che si fosse giunti anche questa volta al termine della

sessione senza aver trovato un accordo con il governo[1]. All'improvvisa decisione di chiudere la Camera Guglielmo I era giunto dopo aver maturato la convinzione di non potersi ormai aspettare più niente di positivo e di vantaggioso dalla sessione parlamentare in corso, né per la politica interna né per quella estera del suo governo.

La chiusura della Camera aveva infatti avuto luogo solo pochi giorni dopo la delibera di quest'ultima del 16 gennaio 1864 di decurtare dal progetto governativo di bilancio, al pari degli anni precedenti, i costi per la riorganizzazione dell'esercito[2], e dopo che il 22 gennaio la stessa assemblea si era espressa negativamente anche sulla richiesta, avanzata dal governo nel dicembre 1863, affinché gli fosse concesso un prestito fuori bilancio (*Anleihe*) di ben 12 milioni di talleri. Il prestito in questione, come aveva spiegato il ministro delle Finanze Bodelschwingh, sarebbe dovuto servire per preparare l'esercito e la marina prussiane ad affrontare un'eventuale guerra con la Danimarca[3], che da qualche tempo minacciava seriamente gli interessi tedeschi nella sempre

[1] Cfr. *StenBerAH*, 32a seduta, 25 gennaio 1864, p. 930 (presidente Grabow).

[2] Il 16 gennaio 1864 il progetto di bilancio governativo per il 1864, che era così composto:

Entrate complessive	141.333.738	talleri
Uscite complessive	143.833.738	talleri
Uscite ordinarie	137.194.638	talleri
Uscite straordinarie	6.639.100	talleri

fu rigettato dall'aula; con la votazione successiva fu invece accolto a maggioranza quello emendato dalla Camera dei deputati. In quest'ultimo le spese complessive autorizzate erano di gran lunga inferiori, come si vede dal prospetto che segue:

Entrate complessive	141.271.695	talleri
Uscite complessive	137.971.741	talleri
Uscite ordinarie	131.424.941	talleri
Uscite straordinarie	6.546.800	talleri

(per i dati qui riportati cfr. *StenBerAH*, 27a seduta, 16 gennaio 1864, p. 724).

[3] Cfr. *StenBerAH*, 10a seduta, 9 dicembre 1863, p. 332.

più intricata questione dei due ducati dello Schleswig e dell'Holstein.

Con la proclamazione della nuova Costituzione del 13 novembre 1863 la Danimarca si era infatti praticamente annessa il ducato dello Schleswig, in violazione del cosiddetto *Londoner Protokoll* dell'8 maggio 1852, con cui si era invece impegnata a rispettare i diritti dei due ducati dello Schleswig e dell'Holstein[4]. Proprio l'emanazione di questa Costituzione aveva fatto rapidamente precipitare gli eventi: il *Bundestag* aveva reagito alla sfida danese con l'ordine imperativo (*Bundesexekution*) del 7 dicembre 1863, rivolto ai governi di Austria, Prussia, Hannover e Sassonia, di mobilitarsi militarmente contro la Danimarca, ed era stato proprio facendo seguito a quest'ordine federale che il 21 gennaio 1864 le truppe prussiane dirette nello Schleswig fecero il loro ingresso nel tedesco Holstein. L'invasione dell'Holstein avvenne lo stesso giorno in cui la Camera dei deputati iniziò a discutere in aula la relazione della XV Commissione parlamentare che si chiudeva con la proposta all'aula di non concedere al governo il prestito richiesto di 12 milioni di talleri[5], proposta che, messa ai voti, fu approvata dalla mag-

[4] Il trattato di Londra, sottoscritto dai rappresentanti degli Stati di Austria, Francia, Inghilterra, Prussia, Russia, Svezia e Danimarca, aveva sancito, con il particolare auspicio della Russia, il principio dell'integrità della monarchia danese. Per il punto di vista liberale sulle vicende che condussero alla firma del *Londoner Protokoll*, che sancì la *Personalunion* dei due ducati (di cui solo l'Holstein rientrava nel territorio della Confederazione, mentre lo Schleswig non era tedesco) con la Danimarca, cfr. K. LORENZEN, *Der Londoner Traktat vom 8. Mai 1852*, apparso nei «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur» del 1862. In questo saggio si auspicava energicamente la fine dell'Unione dei due ducati con la Danimarca, unione ritenuta «innaturale» (cfr. ad esempio pp. 335 ss. e pp. 364 ss.). Per gli sviluppi della questione dello Schleswig-Holstein dal 1852 sino al gennaio 1864 (che qui ci è impossibile seguire nei dettagli) si rinvia a L. GALL, *Bismarck*, pp. 276 ss.; E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 449-72; per una sintesi concisa ma chiara del successivo decorso del conflitto sino all'annessione dei due ducati da parte della Prussia con il Trattato di Praga del 1866, cfr. inoltre W. SIEMANN, *Gesellschaft im Aufbruch*, pp. 275-79.

[5] Cfr. *Bericht der XV. Kommission über den Gesetz-Entwurf, betreffend den außerordentlichen Geldbedarf der Militair- und der Marine-Verwal-*

gioranza parlamentare, come si è già avuto modo di dire, il 22 gennaio 1864 con 275 voti a favore e soli 51 contro[6].

Questa decisione della Camera dei deputati segnò l'avvio di un impegnativo dibattito all'interno non solo del campo liberale in genere ma anche della «Fortschrittspartei», tra la sua componente per così dire democratico-libertaria e quella invece più moderata e nazionalistica che si raccoglieva attorno a Twesten, sul come continuare a conciliare i due tradizionali obiettivi del movimento liberale: il perseguimento dell'unità della Germania e la difesa degli interessi nazionali tedeschi da un lato, la lotta per la liberalizzazione della vita politica interna dall'altro. Con la decisione di negare il credito al governo il perseguimento del primo obiettivo sembrava infatti essere stato posto, perlomeno per il momento, in secondo piano. Essendo rimasta chiusa la Dieta dal 25 gennaio fino a tutto il resto del 1864, il dibattito sulla questione dello Schleswig-Holstein e soprattutto sul nodo *Einheit/Freiheit*, che peraltro non possiamo qui seguire dettagliatamente, si spostò dal parlamento nella pubblicistica, occupando prepotentemente per tutto il 1864 le prime pagine dei due principali quotidiani liberali prussiani, la «Nationalzeitung» e la «Volkszeitung»[7].

tung, del 15 gennaio 1864, in *StenBerAH*, *Anlagen*, IV 2, 1864, *Aktenstück* n. 83, pp. 525-37.

[6] Cfr. *StenBerAH*, 30a seduta, 22 gennaio 1864, p. 876.

[7] Cfr. a titolo di esempio gli articoli *Einheit und Freiheit*, *I* e *II*, apparsi sulla «VZ» il 16 e 17 agosto 1865. La «Volkszeitung», che proprio dal 1864 si schierò sempre più decisamente a fianco della componente democratico-libertaria della «Fortschrittspartei», ammonì, anticipando i futuri sviluppi storico-politici, che non era consigliabile rinviare la lotta per la libertà politica interna: un eventuale trionfo militare del governo nella questione dello Schleswig-Holstein («eine große Aktion») avrebbe anche potuto avere come risvolto l'inizio di «eine große Reaktion» all'interno (cfr. *Wohinaus?*, nella «VZ» del 30 gennaio 1864). Sull'inesorabile intricarsi del nodo *Einheit/Freiheit* in campo liberale e della «Fortschrittspartei» in particolare, resta ancora oggi fondamentale il volume di H.A. WINKLER, *Preußischer Liberalismus*. Winkler, che ha indagato il profilarsi di diversi schieramenti nella «Fortschrittspartei» sin dall'autunno del 1863, mettendone eccellentemente a fuoco la composizione e le differenti concezioni politico-ideologiche, è giunto alla conclusione che «un contrasto vero e proprio sussisteva già allora tra la destra intorno a

Nel rafforzare la maggioranza della Camera nel suo proposito di negare l'*Anleihe* al governo, proposito sicuramente già maturato ancora prima che fosse pubblicata la relazione della XV Commissione parlamentare[8], un grosso peso avevano indubbiamente avuto certe dichiarazioni, estremamente provocatorie, fatte in Commissione da Bismarck. Presente alle sedute della commissione nella sua veste di ministro degli Esteri, questi aveva infatti replicato con tono sprezzante ai deputati intervenuti nel dibattito per motivare il loro voto contrario, asserendo che quand'anche il prestito gli fosse stato negato, egli non avrebbe esitato a prendere i soldi che gli servivano laddove li avesse trovati[9].

A negare al governo il prestito di 12 milioni i liberali non si erano però risolti solo in reazione alle dichiarazioni di Bismarck, e certo nemmeno solo perché essi, come asserì il ministro della Guerra, non potevano lasciarsi sfuggire l'occasione di sfruttare le difficoltà in politica estera del governo Bismarck per vederlo finalmente costretto a fare i conti con l'opposizione interna e magari a rassegnare le dimissioni[10].

Twesten e la sinistra in genere» (p. 50). Winkler ha anche sottolineato come «le contrapposizioni, che la questione dello Schleswig-Holstein creò all'interno della 'Fortschrittspartei', attraversarono la stessa ala sinistra del partito» (p. 45). La posizione di Twesten, per il quale all'occorrenza si sarebbe anche potuta dare la precedenza all'obiettivo dell'*Einheit* rispetto a quello della *Freiheit*, fu infatti vivamente contrastata da Waldeck, capo eminente dell'ala sinistra della «Fortschrittspartei»; all'interno di quest'ultima non mancarono tuttavia voci, come quella dello stesso Schulze, di Wilhelm Löwe (-Calbe) (cfr. sotto in questo stesso capitolo a p. 571, n. 149), di Virchow, che non intendevano trascurare in nessun modo la questione nazionale in attesa di risolvere quella interna (pp. 45-6).

8 Come si diceva nelle *Parlamentarische Nachrichten* della «VZ» del 19 gennaio 1864.

9 Le dichiarazioni di Bismarck furono riportate nel *Bericht der XV. Kommission über den Gesetz-Entwurf betreffend den außerordentlichen Geldbedarf der Militär- und Marine-Verwaltung*, del 15 gennaio 1864, p. 533.

10 La tesi del ministro della Guerra, commentata dall'articolo di fondo della «VZ» del 29 gennaio 1864 *Mißverhältniß und Mißverständniß*, secondo cui i deputati avrebbero messo in moto una «politica tendenziosa» solo «per far crollare il governo», fu rigettata come infondata dalla

Con la negazione del credito di 12 milioni la maggioranza parlamentare liberale aveva piuttosto voluto esprimere anzitutto il suo profondo dissenso per il modo in cui il governo prussiano aveva sino ad allora gestito l'intera vicenda dei due ducati. I liberali, che credevano che solo la Confederazione germanica nel suo complesso fosse in grado di strappare definitivamente i due ducati alla Danimarca, e che auspicavano che gli stessi, una volta sottratti al dominio danese, potessero costituire un nuovo Stato federale guidato da Federico VIII di Augustenburg con il titolo di duca dello Schleswig-Holstein[11], bollarono ripetutamente la politica estera del governo prussiano, sia in commissione che in aula, come antitedesca e antinazionale[12]. La linea di politica estera del governo prussiano, che anche dopo l'ultima eclatante violazione dei diritti dello Schleswig da parte della Danimarca nell'autunno del 1863 dichiarava, perlomeno ufficialmente, di volersi ancora mantenere sul terreno del Trattato di Londra del 1852, e che inoltre non celava la sua preferenza a concordare le iniziative politico-diplomatiche quasi esclu-

«VZ». Anche lo storico L. DEHIO (*Die Taktik der Opposition*) prese per vero l'appena esposto punto di vista del ministro della Guerra: l'«unico» proposito su cui concordò quasi tutta l'opposizione liberale, da Forckenbeck a Schulze, a Carlowitz, sino addirittura al «patriota» Twesten, fu, per Dehio, per l'appunto quello di sfruttare le difficoltà da essi arrecate al governo con il taglio dei fondi per farlo finalmente cadere. Con specifico riferimento alla decisione della Camera del gennaio 1864 di negare il credito al governo, G. EISFELD, *Die Entstehung*, p. 163, ha asserito che con essa l'opposizione liberale «pose la politica interna al di sopra di quella estera», e che questa decisione di politica estera fu intesa dai liberali come un «voto per i diritti del parlamento», senza tuttavia vedere dietro di essa un preciso calcolo politico liberale come invece ha fatto Dehio. Secondo Eisfeld con questa decisione i democratici si sarebbero «affermati sui liberali» (*ibidem*, p. 163).

11 Ancora fondamentale anche a questo proposito H.A. WINKLER, *Preußischer Liberalismus*, pp. 41 ss.

12 Cfr. anzitutto il *Bericht der XV. Kommission über den Gesetz-Entwurf, betreffend den außerordentlichen Geldbedarf der Militär- und der Marine-Verwaltung*, del 15 gennaio 1864, *passim*; e inoltre *StenBerAH*, 29a seduta, 21 gennaio 1864, pp. 816-23 (Virchow) e pp. 831-35 (Carlowitz); *StenBerAH*, 30 seduta, 22 gennaio 1864, pp. 840-44 (Schulze) e, sulle stesse posizioni di Schulze, anche l'*altliberal* conte Schwerin (pp. 847-52).

sivamente con l'Austria, delegittimando così per contro l'azione della Confederazione germanica[13], aveva incontrato la ferma disapprovazione delle forze politiche liberali. Queste ultime, sino a tutto il 1865, restarono assolutamente convinte che mai Bismarck si sarebbe lasciato coinvolgere in un'azione mirante a sottrarre i due ducati alla Danimarca[14], e Bismarck, dal canto suo, si rivelò estremamente abile nel dissimulare il suo intento ultimo, l'annessione dei due ducati alla Prussia, sia di fronte all'Austria che di fronte ai liberali ancora per tutto il 1864 e il 1865[15].

L'aspra critica mossa dalla Camera alla politica estera governativa il 21 gennaio 1864 e la sua decisione del giorno successivo di negare al governo il prestito di 12 milioni di talle-

[13] In realtà l'Austria, strategicamente, al di là cioè della questione dei due ducati, non poteva avere sul lungo periodo alcun interesse ad una durevole e stretta alleanza con la Prussia e ad estromettere dalle trattative e dalle iniziative politico-diplomatiche sulla questione dei due ducati la Confederazione germanica, dato che in questa si trovavano i suoi tradizionali e fidati alleati, vale a dire gli Stati medi tedeschi (cfr. a questo proposito H. LUTZ, *Zwischen Habsburg und Preußen*, pp. 447-51, in part. p. 448, e inoltre W.J. MOMMSEN, *Das Ringen um den nationalen Staat*, pp. 149-72, qui p. 160).

[14] Secondo Waldeck, ad esempio, un governo reazionario come quello prussiano non era in grado di risolvere questa grande questione, dato che per riconquistare i due ducati il governo prussiano avrebbe dovuto avere la forza di contrapporsi a potenze come Inghilterra e Russia (*StenBerAH*, 19a seduta, 18 dicembre 1863, p. 498).

[15] Di quell'ingenuità di fondo e di quei luoghi comuni che pregiudicarono secondo L. GALL (*Liberalismus und auswärtige Politik*, in part. pp. 37-9) il rapporto dei liberali con l'universo della politica estera perlomeno sino al 1848, rimasero a nostro avviso forti residui anche dopo quella che Gall chiama la «realpolitische Wendung» postquarantottesca; in particolare nel modo in cui i liberali attorno al democratico Waldeck continuarono a sopravvalutare la sincerità dell'alleanza di Bismarck con l'Austria nella questione dello Schleswig-Holstein e a sottovalutare per contro l'interesse del capo del governo prussiano (interesse condiviso del resto anche da molti liberali prussiani più moderati) all'annessione dei due ducati. A motivare la Prussia all'annessione dei due ducati era soprattutto l'alto valore strategico, particolarmente in funzione antirussa, delle «coste tedesche del Mar Baltico» (a quest'ultimo proposito cfr. ad esempio le argomentazioni dell'annessionista C. RÖßLER, *Preußische Probleme für 1865*, in part. p. 318).

ri, decisione che Bismarck aveva stigmatizzato come «un'intrusione [della rappresentanza popolare] nella sfera dell'esecutivo», profondamente lesiva del «diritto del monarca di decidere su guerra e pace [art. 48 della Costituzione]»[16], aveva sicuramente avuto un ruolo importante nell''improvvisa' decisione del monarca di chiudere la Camera il 25 gennaio 1864.

La chiusura della Camera, che peraltro consentì al monarca di sottrarre alla corrosiva ed estenuante critica pubblica dell'opposizione parlamentare tanto la sua condotta di politica estera quanto il tema delle spese sostenute per la campagna militare contro la Danimarca, non essendo stata in alcun modo preannunciata, nemmeno ufficiosamente[17], provocò ovviamente la vivissima indignazione dei rappresentanti del popolo prussiani[18]. Tanto più che lo stesso giorno, il 25 gennaio 1864, era stata anche trasmessa loro la risoluzione con cui la Camera dei signori aveva rigettato il progetto di bilancio emendato dalla Seconda camera ristabilendo, in modo incostituzionale, e per la seconda volta dopo l'ottobre del 1862, quello governativo[19]. Fu in risposta a questa nuova provocazione della Camera dei signori che la maggioranza liberale dei deputati ritenne opportuno, prima di chiudere definitivamente l'ultima seduta della sessione, di accogliere una risoluzione, portata in aula da Forckenbeck, in cui fu riprodotto quasi immutato il testo di quella del 13 ottobre 1862[20]. Come quest'ultima, anche la risoluzione Forckenbeck del 25 gennaio 1864[21] dichiarò «null und nichtig» la decisio-

[16] Cfr. *StenBerAH*, 30a seduta, 22 gennaio 1864, p. 846 (Bismarck-Schönhausen).

[17] Come si deplorò sulla «VZ» del 26 gennaio 1864.

[18] «Senza che il presidente sia stato precedentemente, opportunamente, avvertito – ricordò Grabow –, non è stata sinora né chiusa né sciolta alcuna Camera» (*StenBerAH*, 32a seduta, 25 gennaio 1864, p. 930 [Grabow]).

[19] Cfr. la comunicazione del presidente Grabow in *StenBerAH*, 32a seduta, 25 gennaio 1864, p. 917.

[20] Cfr. sopra al cap. III 1, p. 398.

[21] Per il testo di questa risoluzione cfr. *StenBerAH*, 32a seduta, 25 gen-

ne della Camera dei signori, in quanto in contrasto con l'art. 62 della Costituzione, ed accusò per l'ennesima volta il governo, che continuava a disporre arbitrariamente delle entrate dello Stato senza il consenso della rappresentanza popolare, di rendersi in tal modo «colpevole» di «aperta violazione della Costituzione»[22].

Dalla risoluzione Forckenbeck del 1864, come del resto da quasi tutte le denunce più o meno ufficiali dell'illegale prassi di governo di Bismarck, l'opposizione non aveva certo mai sperato di ottenere alcun effetto pratico, tanto meno immediato. Da quando il conflitto costituzionale era esploso, nell'autunno del 1862, denunce come questa si erano ormai succedute l'una all'altra senza che il governo e il monarca fossero indotti al benché minimo ripensamento del loro atteggiamento intransigente nei confronti della rappresentanza popolare; le solenni risoluzioni della Camera, come disse Virchow in seguito, andarono semplicemente ad accrescere il cumulo del materiale documentario che al massimo avrebbe potuto rivelarsi utile «per la legislazione futura»[23].

Già prima della chiusura del *Landtag* alla fine del gennaio 1864, proprio in reazione all'immobilismo che aveva caratterizzato la situazione politica sino ad allora, avevano cominciato ad acquistare più influenza e maggiore forza d'urto le opinioni della componente liberale più radicale e decisa della «Fortschrittspartei». Questa minoranza, profondamente insoddisfatta per gli scarsi risultati raggiunti fino ad allora dall'opposizione parlamentare, e ritenendo necessaria una radicalizzazione della lotta politica per sbloccare quella 'guerra di posizione' in cui si era ormai arenato il conflitto, aveva arditamente proposto di adottare una tattica offensiva e non più solo meramente 'difensiva'[24], di rigettare cioè stavolta *in*

naio 1864, p. 931. In merito cfr. la «VZ» del 26 gennaio 1864 come anche la «NZ» del 28 gennaio 1864.

22 Cfr. *StenBerAH*, 32a seduta, 25 gennaio 1864, p. 931.

23 Cfr. *StenBerAH*, 56a seduta, 24 maggio 1865, p. 1681 (Virchow).

24 Che nel complesso l'opposizione si fosse mantenuta sin qui «in una

toto il progetto governativo di legge di bilancio. La proposta, già avanzata una prima volta all'interno della Commissione bilancio, che però l'aveva lasciata cadere, fu riproposta in aula il 16 gennaio 1864 dall''estremista' Jacoby[25] con l'appoggio di altri eminenti deputati della «Fortschrittspartei» come Waldeck e Kirchmann.

La proposta di Jacoby di rigettare, senza emendarlo, l'intero progetto governativo di bilancio, incontrò tuttavia, come d'altronde era prevedibile, la ferma opposizione della maggioranza dei deputati. Tale proposta, con cui si sarebbe anche implicitamente formalizzato l'abbandono da parte dell'opposizione del terreno della trattativa e del compromesso, non fu così eretta a decisione operativa della Camera. Quello stesso 16 gennaio 1864 l'aula si limitò quindi di nuovo, per la terza volta, a defalcare dal bilancio militare per il 1864 le voci di spesa chiaramente destinate a mantenere in vita o a completare la riorganizzazione dell'esercito avviata nel 1860[26].

Il piano di Jacoby, di bocciare l'intero progetto governativo di bilancio «fino a quando l'attuale governo avesse continuato a guidare gli affari dello Stato», finché cioè il governo Bismarck non si fosse sentito costretto a dare le dimissioni, rappresentava, come aveva ammesso lo stesso Jacoby, un rimedio estremo ad un male estremo, una reazione di «legittima difesa»[27]. Proprio per questa sua radicalità, d'altronde, la proposta era stata severamente censurata come «unzweckmäßig» da Twesten nell'invitare la Camera a rigettarla[28]. Da una decisione come questa, aveva argomentato Twesten, ci si sarebbe potuti ripromettere qualche risultato (*Erfolg*), solo

prudente difensiva», era riconosciuto apertamente anche nell'articolo *Die preußischen Wahlen* in «Grenzboten», XXII, II. Semester, III. Band, 1863, pp. 183 ss., qui p. 184.

[25] Cfr. *StenBerAH*, 27a seduta, 16 gennaio 1864, p. 715 (Jacoby).

[26] *Ibidem*, p. 724.

[27] Cfr. *ibidem*, p. 715 (Jacoby).

[28] Cfr. *ibidem*, p. 715 (Twesten).

se anche il popolo prussiano avesse potuto contemporaneamente cominciare a rifiutarsi di versare le imposte, e cioè solo se fosse stato effettivamente possibile porre il governo nell'impossibilità materiale di effettuare le spese da esso preventivate nel progetto di bilancio, facendogli mancare la liquidità finanziaria proveniente dalle entrate fiscali[29]. Alla larga maggioranza dei liberali era però ben chiaro, secondo Twesten, che un tale coinvolgimento diretto del popolo contribuente nel conflitto in corso tra governo e rappresentanza popolare, avrebbe portato ad una contrapposizione frontale tra popolo e monarca, una contrapposizione che probabilmente sarebbe sfociata in indesiderati esiti rivoluzionari. Twesten temeva evidentemente che si potesse addirittura giungere a mettere in discussione il ruolo *super partes* del monarca costituzionale, e con ciò l'integrità stessa dello Stato prussiano, o anche lo stesso ruolo di mediazione politica dei deputati, delegittimando il principio stesso della rappresentanza politica parlamentare. A rigore, in effetti, al diritto di appellarsi direttamente ai contribuenti i rappresentanti del popolo prussiano avevano rinunciato definitivamente nel momento stesso in cui avevano votato l'art. 109 della Costituzione, quando cioè, come già aveva affermato Rönne, era stato definitivamente revocato alle Camere lo *Steuerverweigerungsrecht*[30].

L'opposizione alla proposta di Jacoby era dovuta anche, certamente, al fatto che molti liberali erano convinti che la particolare fiducia riposta in loro dal popolo prussiano, quando alle elezioni del maggio 1862 e a quelle dell'ottobre 1863[31]

[29] Cfr. *ibidem*, p. 717 (Twesten).

[30] Cfr. sopra al cap. I 4, p. 138.

[31] Dopo le elezioni dell'ottobre 1863, le ultime svoltesi mentre il conflitto era ancora in corso (le *Wahlmännerwahlen* si svolsero il 20 ottobre, le *Abgeordnetenwahlen* il 28 dello stesso mese), la consistenza dei gruppi parlamentari era la seguente:

I.	conservatori	38
II.	cattolici	26
III.	«Konstitutionelle Fraktion»	9
IV.	«Linkes Zentrum»	110

era stato riconfermato quasi senza eccezioni il mandato parlamentare ai deputati che avevano votato il *Gegen-Antrag Hagen* nel marzo 1862[32], li vincolasse moralmente a proseguire nella tattica fino ad allora adottata nella lotta contro il governo Bismarck[33], sottintendesse cioè un mandato per certi versi, se non giuridicamente perlomeno politicamente, 'imperativo'[34]. Di un'eventuale risoluzione della Camera di ri-

V.	«Deutsche Fortschrittspartei»	143
VI.	polacchi	26

(*Fonte*: L. PARISIUS, *Deutschlands politische Parteien*, p. 68).

[32] Cfr. sopra al cap. II 5, p. 380, n. 53. La *Wiederwahl* era stata la parola d'ordine dominante dei liberali nella campagna elettorale non solo del 1862 (cfr. sopra al cap. II 5, p. 389, e inoltre H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1862*, p. 143 e L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, II 1, pp. 46-7) ma anche alle elezioni del 1863 (cfr. *Die bevorstehenden Wahlen*, in «NZ» dell'11 ottobre 1863; *Die innere Politik*, pp. 245-6; L. PARISIUS, *Deutschlands politische Parteien*, p. 61; e, infine, l'articolo della «NZ» del 30 ottobre 1863, *Die Abgeordnetenwahlen*). Il fenomeno della rielezione, in genere favorito da forme di organizzazione politico-partitiche basate sul potere dei notabili, che rimasero caratteristiche dei partiti liberali tedeschi per tutto l'Ottocento (fondamentale a questo proposito il lavoro di T. NIPPERDEY, *Die Organisation der deutschen Parteien*, 1961), raggiunse dimensioni eccezionali negli anni del conflitto soprattutto per il fatto che in questi anni le elezioni della Camera si succedettero l'una all'altra a brevissimo intervallo di tempo, con la conseguenza che i *Wahlmänner* assunsero il carattere di una vera e propria «corporazione» (cfr. a questo proposito K. ROHE, *Wahlen und Wählertraditionen*, in part. p. 36).

[33] L'inequivocabile significato politico della pratica pressoché generale della *Wiederwahl* alle elezioni del 1862 e del 1863 fu peraltro colto pienamente dai liberali (cfr. ad esempio un passo del discorso di Schulze in *StenBerAH*, 28a seduta, 27 marzo 1865, p. 744).

[34] Il libero mandato del deputato era stato assicurato, come si è già visto (cfr. sopra al cap. II 3, n. 12), anche dalla Costituzione prussiana. Come ha giustamente osservato W.-D. HAUENSCHILD (*Wesen und Rechtsnatur*, in part. pp. 26-7) i liberali si sentirono costretti dalla loro condizione di opposizione parlamentare a cercare sostegno e rassicurazioni presso la popolazione che con il voto aveva consentito loro di acquisire maggior potere all'interno del parlamento; fu così che negli anni del conflitto si intensificarono sensibilmente i rapporti diretti tra elettori e deputati, rapporti che invece non interessarono affatto gli *Altliberalen* della Nuova Era. La precoce, peraltro storicamente condizionata, tensione liberale verso la moderna forma partito, caratterizzata da un legame organizzativo più stretto tra il 'partito in parlamento' e il 'partito nel paese', e

gettare l'intero bilancio e di chiamare il popolo ad un rifiuto generalizzato delle imposte, si sarebbe in realtà avvantaggiato solo il governo, osservò acutamente Schulze il 16 gennaio 1864, prendendo anche lui come Twesten le distanze dalla proposta di Jacoby; così infatti la Camera non avrebbe fatto altro che scaricare il governo e la Camera dei signori dalla responsabilità politica di aver ripetutamente violato la Costituzione, per caricarsela sulle proprie spalle[35].

La maggioranza parlamentare liberale insomma, nonostante la palese infondatezza giuridica delle misure disciplinari applicate durante gli anni del conflitto nei confronti dei funzionari-deputati (*Beamten-Abgeordneten*) liberali per indebolire l'opposizione parlamentare, e nonostante la ancor più clamorosa illegalità dell'indiscriminato ricorso fatto dal governo Bismarck alla pratica della *Wahlbeeinflußung*[36], era e

sfociata nella fondazione del primo moderno partito politico tedesco, la «Fortschrittspartei» (cfr. A.G. MANCA, *Prassi politica*), non si rivelò tuttavia inconciliabile con il persistere della tradizione della *Honoratiorenpartei* che a torto è stata ritenuta caratteristica esclusiva dell'*Altliberalismus* (cfr. in merito quanto si è già detto sopra al cap. II 3, n. 11). Su questo punto si concorda piuttosto con la giusta critica rivolta da Michael Fuchs al lavoro di Eberhard Schütt-Wetschky (cfr. *Grundtypen parlamentarischer Demokratie*, e la recensione ad esso di M. FUCHS in «Der Staat», XXV, 1986, 3, pp. 443-45) per aver contrapposto, secondo Fuchs «apodittícamente», due diversi tipi di parlamento, quello basato sui notabili e quello basato sui gruppi parlamentari. Proprio il caso della «Fortschrittspartei» dimostra infatti, di contro a quanto teorizzato da Schütt-Wetschky e in linea con il sopracitato Hauenschild, come l'affermarsi di un partito politico moderno come la «Fortschrittspartei», in cui rimase molto forte ancora a lungo il ruolo dei notabili, non coincida necessariamente con l'affermarsi anche del modello parlamentare fondato sull'organizzazione delle *Fraktionen*, un modello che in via teorica e perlomeno tendenzialmente vincola i membri dei gruppi parlamentari ad uniformarsi alle decisioni della maggioranza (*Fraktionszwang*) anche in caso di divergenza di vedute. Come ha ben detto Hauenschild, infatti, proprio il deputato liberale avvertì ben presto e in modo particolare come «il vincolo... alla decisione del gruppo parlamentare contraddicesse il dogma del libero mandato» (W.-D. HAUENSCHILD, *Wesen und Rechtsnatur*, p. 30).

[35] *StenBerAH*, 27a seduta, 16 gennaio 1864, p. 720 (Schulze).

[36] Gli espedienti cui il governo Bismarck ricorse per influenzare il risultato delle elezioni negli anni del conflitto ed ottenere così una maggio-

rimase sempre fermamente decisa a restare saldamente sul terreno della legalità costituzionale.

Il rigetto da parte della Camera, nel gennaio del 1864, della proposta di Jacoby di respingere per intero il progetto governativo di bilancio, non aveva tuttavia certo potuto annullare il rincrescimento dei liberali per il fatto che la tattica di defalcare i costi della riorganizzazione militare dal progetto governativo di bilancio svelasse ogni giorno di più la sua inefficacia; dando così peraltro ragione a chi, da versanti ideologici opposti, aveva asserito che nella monarchia costituzionale la rappresentanza popolare tendeva a svolgere un ruolo meramente negativo[37]. Il governo non si sentì mai necessitato o spinto a ricontrattare con la rappresentanza

ranza parlamentare docile e remissiva, come anche le intimidazioni, le angherie e i provvedimenti punitivi riservati particolarmente dal ministro degli Interni e da quello della Giustizia a quei funzionari, tanto amministrativi che giudiziari, che durante le elezioni avevano fatto propaganda politica antigovernativa, portavano chiaramente impresso il segno dell'illegalità (molti nomi dei funzionari nei cui confronti furono avviati procedimenti disciplinari si trovano in L. PARISIUS, *Deutschlands politische Parteien*, pp. 64 e 68). Sui, peraltro interessantissimi, problemi di diritto disciplinare dei funzionari che in quel torno di tempo attirarono prepotentemente l'attenzione dei pratici del diritto non meno che dei giuscostituzionalisti, problemi assurti a particolare rilevanza in concomitanza con i numerosissimi casi verificatisi in quegli anni di *Wahlbeeinflußung* e di persecuzioni politiche dei funzionari-deputati liberali, siamo qui purtroppo costretti a soprassedere; ma il tema, come si può ben intuire, meriterebbe una trattazione a sé. Ci limitiamo invece ad accennare al disagio, particolarmente esplosivo proprio negli anni del conflitto, dei funzionari pubblici, cui di fatto fu negata quella libertà di opinione e di voto garantita costituzionalmente a tutti i cittadini, e che al giuramento di obbedienza e fedeltà prestato al monarca furono spesso costretti a subordinare quello parimenti prestato alla Costituzione come deputati. Particolarmente interessante come testimonianza di questo disagio l'opuscolo del Dr. A. ZIMMERMANN, *Was sollen die Beamten jetzt thun?* (1863). Sulla diversa natura del giuramento di obbedienza e fedeltà al monarca e di quello di rispetto e difesa della Costituzione cfr. P. PRODI, *Il sacramento del potere*, in part. pp. 475 ss.

[37] Cfr. L. VON STEIN, *Zur preussischen Verfassungsfrage*, pp. 132, 137 e *passim*; R. VON MOHL, *Das Repräsentativsystem, seine Mängel und die Heilmittel*, p. 398. Il medesimo giudizio riecheggerà com'è noto anche nel famoso saggio di Max Weber del 1917 *Parlamento e governo*, pp. 79, 103, 114 e *passim*.

popolare i costi finanziari della riorganizzazione militare, né a ridiscutere con la stessa l'opzione per la triennalità della ferma di leva (che il governo avrebbe voluto vedere introdotta anche legislativamente oltre che di fatto, nel contesto di una ridefinizione della costituzione militare prussiana), né, ancora, a prendere atto dell'impossibilità di governare in costruttiva collaborazione con la rappresentanza popolare e a dare perciò le dimissioni. Con questa protervia del governo Bismarck la maggioranza liberale dovette sempre di nuovo confrontarsi e constatare puntualmente la propria 'impotenza' politica, al di là e a dispetto del caloroso e vastissimo consenso elettorale puntualmente tributatogli alle elezioni dalla popolazione, soprattutto cittadina[38].

Fu proprio l'ormai irreprimibile frustrazione per gli scarsi risultati pratici raggiunti dopo ben tre anni di dura lotta politica, a condurre nel 1865 ad un ulteriore rafforzamento dell'ala più intransigente della «Fortschrittspartei». Nel 1865 infatti vennero chiaramente allo scoperto coloro che, come Jacoby, Waldeck, Kirchmann, Jung e altri, pensavano che l'essenza del conflitto costituzionale non potesse essere 'dottrinariamente' ridotta ad una *Rechtsfrage*. Secondo loro si era piuttosto in presenza di un conflitto schiettamente politico, di una *Machtfrage*, della sfida definitiva lanciata dall'assolutismo monarchico e governativo ormai agonizzante all'ascendente sistema costituzional-parlamentare[39]. Il conflitto costituzionale in corso doveva perciò essere inteso e accettato come «una tappa salutare e necessaria per il passaggio dello Stato prussiano dalla monarchia cetual-assolutistica a quella costituzionale»[40].

[38] Cfr. a questo proposito K. ROHE, *Wahlen und Wählertradition*, pp. 46-8, e inoltre J.J. SHEEHAN, *Liberalism and the city*, in part. pp. 117-122.

[39] Cfr. l'intervento parlamentare di Jacoby del 29 aprile 1865, riportato integralmente dalla «VZ» del 30 aprile 1865. Nello stesso senso cfr. inoltre Waldeck in un intervento del 1865 (*StenBerAH*, 45a seduta, 4 maggio 1865, p. 1314). Sulla questione *Rechtsfrage/Machtfrage* cfr. anche sopra al cap. III 2, pp. 461 e 462, nn. 52 e 53.

[40] Così sostenne Kirchmann nella commissione parlamentare incaricata

I discorsi della «cosiddetta sinistra estrema»[41] non fecero che alimentare ulteriormente, semmai ce ne fosse stato bisogno, il fuoco delle critiche provenienti dall'estrema destra alle presunte 'vere' intenzioni, offensive e tutt'altro che meramente difensive, della maggioranza parlamentare liberale. Intenzioni eversive non solo nei confronti del governo in carica ma addirittura dello stesso ordine monarchico-costituzionale[42], intenzioni che i liberali avrebbero segretamente coltivato sin da quando avevano presentato alla Camera dei deputati la proposta Hagen nel marzo 1862. La tesi conservatrice secondo cui l'opposizione liberale alla riorganizza-

di esaminare il progetto di legge governativo sull'esercito presentato nella sessione parlamentare del 1865, secondo quanto riportarono le *Parlamentarische Nachrichten* della «VZ» del 5 marzo 1865. Qui Kirchmann si dichiarò inoltre esplicitamente «contrario a qualsiasi debole compromesso».

[41] Così il gruppo fu definito dal deputato ultraconservatore Moritz von Blanckenburg in un intervento del 2 maggio 1865 (*StenBerAH*, 44a seduta, 2 maggio 1865, p. 1259). Su Blanckenburg cfr. sotto a p. 578, n. 167.

[42] Da queste accuse dei conservatori i liberali, tanto quelli dell'ala più 'estrema' della «Fortschrittspartei», di cui si era nel frattempo fatta portavoce la «Volkszeitung», quanto quelli politicamente più moderati, come Rudolf von Gneist, si difesero sostanzialmente con gli stessi argomenti, e cioè rinnovando la loro professione di fede verso la forma di governo monarchico-costituzionale. Per i primi cfr. per tutti l'articolo di fondo *Grundlose Befürchtungen* della «VZ» del 5 febbraio 1865, in cui, dopo aver sottolineato la contrapposizione esistente tra le due prospettive politiche della «Parlamentsherrschaft» e della «parlamentarische Regierung», si precisava che ciò che il popolo voleva e la Costituzione richiedeva era, nel rispetto del «principio della divisione dei poteri, principio vitale del costituzionalismo», un «governo parlamentare» e non «un parlamento che governa», un governo cioè «che adempia ai suoi compiti statali in accordo con la rappresentanza popolare». Gneist, certo più attento a non provocare le invettive conservatrici con un uso impreciso e approssimativo dei termini tecnici della dottrina dello Stato di quanto potessero esserlo i redattori della «Volkszeitung», negò che ciò che i liberali perseguivano fosse un «governo parlamentare» (cfr. le dichiarazioni in questo senso del grande giurista in *StenBerAH*, 7a seduta, 29 gennaio 1863, p. 126). Dal contesto del discorso di Gneist si evince però con relativa facilità come egli, con e attraverso questa negazione, volesse esprimere, in positivo, nient'altro che la sua adesione ad una forma di governo in cui il governo monarchico e la rappresentanza popolare si rispettano reciprocamente nell'esercizio dei loro diritti e poteri.

zione militare era pretestuosa e strumentale, e secondo cui l'insistere della Camera sul *Budgetrecht* parlamentare aveva di mira, più che il ripristino della legalità costituzionale e una migliore distribuzione della spesa pubblica, l'estensione dei poteri dell'istituzione parlamentare oltre i limiti posti dalla stessa Costituzione, finì, com'era prevedibile, per costituire il tema ricorrente e dominante dei discorsi parlamentari dei conservatori soprattutto nell'ultimo anno del conflitto. Sulle cause «politiche» e non finanziarie del conflitto il conservatore Gottberg si trovò così a convenire con l''estremista' Jacoby[43].

Proprio il progressivo ma inesorabile politicizzarsi del conflitto lasciava supporre all'inizio del 1865, dopo che la Camera era rimasta chiusa per più di un anno (dalla fine del gennaio 1864) e allorché l'opposizione cominciò a porsi il problema di abbandonare il ruolo di opposizione meramente negativa, che esso si sarebbe ulteriormente avvitato sempre più su se stesso. La sessione parlamentare del 1865, la più lunga dall'inizio della vita costituzionale della Prussia, fu anche la più produttiva e la più intensa, se si guarda al lavoro quantitativamente e qualitativamente svolto dai parlamentari, soprattutto all'interno delle due commissioni più importanti, la *Budget-* e la *Militärkommission*[44].

[43] Cfr. *StenBerAH*, 43a seduta, 29 aprile 1865, p. 1248 (Gottberg). Anche nella letteratura secondaria giuridico- e storico-costituzionale non mancano certo ancora oggi interpretazioni del conflitto costruite a partire dai medesimi 'pre-giudizi' dei conservatori ottocenteschi, pre-giudizi che indubbiamente avevano ed hanno tuttora l'effetto, calcolato, di lasciar apparire come illegale quella che in realtà non fu che una resistenza passiva da parte dell'opposizione parlamentare. Il nostro riferimento è soprattutto ad E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 298-9, dove si sostiene che lo scopo della «Fortschrittspartei» e in particolare di quelli che Huber chiama «liberali di sinistra» era proprio la parlamentarizzazione dei poteri del monarca in questioni militari e nell'organizzazione dell'esercito in particolare, per arrivare quindi per questa via alla parlamentarizzazione dell'intero governo dello Stato. A questa «kalte Revolution» da parte dei liberali Guglielmo I si sarebbe opposto con tutte le sue forze. Sulla tesi che i liberali abbiano consapevolmente perseguito l'attuazione di un governo parlamentare cfr. inoltre quanto si è già detto sopra al cap. II 5, pp. 360, n. 5.

[44] Cfr. l'articolo di fondo *Moralisches Einverständniß* della «VZ» del 15

Che nel corso dei lavori parlamentari di questa sessione fosse stato toccato un punto di non ritorno, non solo nel processo di chiarificazione politica interna del campo dell'opposizione, ma anche nella verifica dei margini estremi di manovra politica consentiti alla rappresentanza popolare dall'ordinamento giuridico-positivo vigente in materia di *Budgetrecht*, e che proprio per questo alla sessione parlamentare del 1865 andasse riservata particolare attenzione, non era sfuggito agli osservatori più attenti della vita parlamentare prussiana. In particolare non era sfuggito al pubblicista che nel luglio del 1865, e cioè a sessione da poco conclusa, stese, sotto lo pseudonimo di Gustav Lewinstein[45], un resoconto dettagliato dell'attività svolta dalla Camera dei deputati nelle sedute plenarie e all'interno delle commissioni[46]. Il resoconto steso da Lewinstein, molto probabilmente su incarico del Comitato centrale della «Fortschrittspartei»[47], fu distribuito da un'associazione assai vicina al partito liberale e cioè dal «Verein zum Schutz der verfassungsmäßigen Preßfreiheit in Preußen». Fondato su iniziativa di Schulze-Delitzsch il 27 giugno 1863 in risposta all'ordinanza sulla stampa del 1° giugno di quello stesso anno, esso contava

marzo 1865: «Stavolta i lavori della Commissione sia militare che di bilancio sono dei veri e propri capolavori. Essi documentano come con la serietà della lotta aumentino anche le forze e le capacità intellettuali... È evidente come il conflitto abbia elevato notevolmente sia il talento sia la preparazione specifica delle commissioni».

[45] Sotto lo pseudonimo Lewinstein si celava in realtà J. Weinstengel, nato il 21 settembre 1829 a Berlino. W. studiò a Berlino e Breslavia matematica e scienze naturali e, dopo aver esercitato per breve tempo come *Privatdozent* ad Heidelberg, operò come scrittore a Berlino dal 1861. Scrisse diversi saggi di carattere politico ed economico, e soprattutto numerosi resoconti sull'attività della rappresentanza popolare prussiana, in particolare per gli anni che vanno dal 1863 al 1869 (su di lui cfr. R. WREDE [ed], *Das geistige Berlin*, I, 1897, cit. in *Deutscher Biographischer Index*, 3).

[46] Cfr. Dr. Gustav LEWINSTEIN, *Die gewählte Preußische Volksvertretung im Jahre 1865* (1865), pp. 1-46, qui pp. 3 e 6.

[47] Dal repertorio di H. ROSENBERG, *Die nationalpolitische Publizistik*, II, risulta infatti che, su incarico del medesimo Comitato centrale della «Fortschrittspartei», Lewinstein aveva già redatto i resoconti delle sessioni del 1863 e del 1864 (cfr. rispettivamente alle pp. 507 e 511).

allora circa 7.000 aderenti, quasi tutti membri della «Fortschrittspartei»[48].

Rispetto alla trattazione dei lavori parlamentari della sessione del 1865 offerta da Ernst Ludwig von Gerlach[49], dall'esposizione asistematica, dal carattere prettamente polemico, dal fine quasi esclusivamente propagandistico, il resoconto di Lewinstein eccelle per più motivi. In particolare, balzano immediatamente agli occhi la chiarezza dell'esposizione, coerentemente con lo scopo della medesima di «dare un'immagine fedele dei dibattiti parlamentari»[50], la capacità dell'autore di cogliere e di sintetizzare efficacemente le molte e importanti questioni all'ordine del giorno durante tutta la straordinariamente lunga sessione parlamentare, e, soprattutto, lo sforzo di fare il punto sullo stadio cui era pervenuto il conflitto costituzionale ancora in corso.

Di contro allo scarso entusiasmo, alla stanchezza, con cui i conservatori, particolarmente in questo stadio avanzato del conflitto, seguirono i lavori parlamentari, tra i deputati liberali nel corso del 1865 si svolse sotterraneamente un vivacissimo dibattito sull'opportunità e la necessità di modificare la tattica seguita fino ad allora nella trattazione del bilancio. Nel suo resoconto Lewinstein raccontava che se rispetto alla questione che aveva scatenato il conflitto costituzionale, e cioè la «questione militare», dal 1862 in poi non si era fatto alcun passo avanti[51], non altrettanto si poteva dire, a ben guardare, della «questione del bilancio»[52]. Al di là di come si era conclusa l'8 giugno 1865 la vicenda della trattazione del bilancio in aula, e cioè con la solita decurtazione delle spese per la riorganizzazione[53], durante la sessione parla-

[48] In merito cfr. H. ROSENBERG, *Die nationalpolitische Publizistik*, II, p. 861 e L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, II 1, p. 170.

[49] Cfr. [E.L. VON GERLACH], *Der Landtag von 1865*.

[50] G. LEWINSTEIN, *Die gewählte Preußische Volksvertretung*, p. 4.

[51] *Ibidem*, p. 7.

[52] *Ibidem*, p. 10.

[53] Cfr. sotto nel testo pp. 583 s.

mentare del 1865 si sarebbero potuti registrare notevoli mutamenti rispetto al modo in cui la Camera aveva trattato in precedenza la questione del bilancio.

Da quanto esposto da Lewinstein si ricava con relativa sicurezza che a indurre l'opposizione a correggere tatticamente la sua strategia nella trattazione del bilancio era stata, oltre che la ben immaginabile insoddisfazione generale per i miseri risultati pratici sinora raggiunti con l'ormai logora prassi di defalcare dal bilancio i costi della riorganizzazione militare, la volontà di reagire costruttivamente, senza cioè lasciarsi andare a inutili atti di ribellione, alla spiacevole sorpresa da cui essa fu colta quando finalmente venne a sapere in che modo il governo aveva sino ad allora fronteggiato l'assenza di una legge di bilancio, e con tutta probabilità intendeva continuare a farlo.

Già si è visto come la prassi introdotta dal governo per la prima volta nel 1862, di redigere il bilancio pubblico nella forma di un atto interno dell'amministrazione (anziché di una legge concordata dai tre fattori della legislazione e poi debitamente pubblicata nella *Gesetzsammlung*), fosse stata seguita anche nel 1863. Ebbene, nel 1865 la maggioranza parlamentare venne finalmente a conoscenza del fatto che un provvedimento analogo, e cioè puramente amministrativo, era stato adottato anche nel 1864. Mentre però le due risoluzioni ministeriali del 1862 e del 1863 erano state tenute rigorosamente segrete e non se ne trova la benché minima eco né sulla stampa di quegli anni né nei dibattiti parlamentari (cosicché non sorprende che per lungo tempo non ebbero né nome né data per la storiografia successiva), non così fu per quella del 1864.

All'inizio del 1865, tra i deputati prussiani, doveva certo essere assai radicata la convinzione che anche il 1865 sarebbe stato un anno di *budgetlose Verwaltung*, e che perciò prima o poi i ministri si sarebbero riuniti anche quest'anno in gran segreto per concordare i criteri da seguire nella gestione dell'amministrazione corrente dello Stato. Già nel gennaio 1864 il vecchio Lette, rivolgendosi ai rappresentanti del governo, aveva protestato in aula per il fatto che la

Camera negli ultimi anni non era stata minimamente informata né se fossero stati riscontrati sfondamenti di bilancio né se il governo avesse utilizzato i fondi previsti in bilancio per scopi diversi da quelli autorizzati dalla Camera, «coprendoli» poi con ordini di gabinetto di modo che di essi non era rimasta «traccia alcuna» negli atti finanziari trasmessi al vaglio della Corte dei conti[54]. La richiesta di Lette, affinché la Camera fosse tenuta al corrente dei criteri di massima con cui venivano gestite le finanze dello Stato, fu totalmente ignorata dalle autorità governative sino al febbraio 1865. Fu infatti solo a questo punto del conflitto che il governo lasciò inaspettatamente pervenire alla Commissione bilancio della Camera, perché ne prendesse conoscenza, il testo della risoluzione ministeriale che aveva fissato i criteri seguiti nella conduzione dell'amministrazione interna e militare dello Stato per l'anno finanziario appena trascorso.

Le circostanze in cui il governo rese nota la risoluzione ministeriale del 12 febbraio 1864 furono, a dispetto dell'alta rilevanza politica dell'evento, apparentemente casuali. Durante l'esame del bilancio del ministero degli Esteri per il 1865, i membri della Commissione bilancio avevano chiesto al rappresentante del governo delucidazioni sul destino di alcune voci di spesa del preventivo di bilancio per il 1864. Fu in risposta a questa richiesta che ai membri della Commissione venne trasmesso del materiale documentario tra cui vi era appunto la trascrizione autentica della risoluzione ministeriale che aveva sostituito la non varata legge di bilancio per il 1864[55].

[54] Cfr. *StenBerAH*, 31a seduta, 23 gennaio 1864, p. 893 (Lette).

[55] Il testo del *Beschluß des Staats-Ministeriums vom 12. Februar 1864* è trascritto integralmente nel *Nachtrag zum Allgemeinen Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 7 marzo 1865, relatore Forckenbeck, pp. 1-5, *Nachtrag* a sua volta allegato all'assai voluminoso *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, contenuto in *StenBerAH, Drucksachen*, VIII legislatura, 2a sessione, II, 1865, *Aktenstück* n. 80, pp. 1-83. Il testo di detta risoluzione, come trascritto nell'*Allgemeiner Bericht* del 27 febbraio, fu immediatamente diffuso da numerosissimi giornali tra i quali anche la «VZ» del 9 marzo 1865 (cfr. qui la rubrica *Parlamentarische Nachrichten*).

La risoluzione ministeriale del 12 febbraio 1864 era stata evidentemente emanata a Camere chiuse, dopo cioè che il monarca aveva chiuso l'*Abgeordnetenhaus* il 25 gennaio 1864. L'esame da parte della Commissione bilancio del testo della risoluzione, che non fu pubblicata nemmeno sullo «Staatsanzeiger» come invece accadrà per quella analoga del 1865[56], non fece che confermare il sospetto che tutto il lavoro da essa svolto nella precedente sessione non era stato tenuto nel minimo conto dal governo. Quest'ultimo infatti nella risoluzione, dopo aver avvertito che sarebbe stata sua cura procedere con molta parsimonia e oculatezza nell'amministrazione dei fondi pubblici[57], al momento di formulare per ogni aggregato omogeneo di spesa (straordinario o ordinario di bilancio) i criteri da cui si sarebbe lasciato guidare nella conduzione dell'amministrazione dello Stato per il 1864, aveva infatti ignorato del tutto le risoluzioni prese in merito ai singoli capitoli di spesa dalla Commissione bilancio prima e dall'aula poi durante la sessione parlamentare del 1863-64. Voci di spesa già espressamente rigettate dalla Camera, come i 5.625.634 talleri per la riorganizzazione dell'esercito, i 31.000 talleri per il cosiddetto «fondo per scopi politici generali»[58], non meno che i 35.000 talleri da destinare a «scopi segreti di alta polizia», erano state invece giudicate dal governo, nella sua risoluzione del 12 febbraio 1864, come «necessarie e irrinunciabili»[59]. Anche in merito ad altre voci di spesa, sia ordinarie che straordinarie, su cui la Camera dei deputati si

[56] Cfr. sotto in questo stesso capitolo alle pp. 584 s.

[57] Cfr. *Nachtrag zum Allgemeinen Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 7 marzo 1865, p. 1.

[58] Il *Dispositionsfond für allgemeine politische Zwecke* era un fondo «segreto», un fondo cioè che «non sottostava al controllo della Corte dei conti prussiana»; esso serviva, secondo quanto si disse a questo proposito nel dibattito parlamentare del 7 aprile 1865, a finanziare la stampa ufficiosa filogovernativa, e in particolare la «Provinzialkorrespondenz», pubblicazione che veniva curata all'interno dello stesso *Staatsministerium*. Il dibattito parlamentare del 7 aprile su questo fondo fu riportato anche nelle *Kammerverhandlungen* della «VZ» dell'8 aprile 1865.

[59] Cfr. *Nachtrag zum Allgemeinen Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 7 marzo 1865, p. 2.

era già espressa ora per autorizzarle ora per cassarle, il governo diceva invece di volersi rimettere per la decisione ultima al giudizio discrezionale dei singoli capi delle varie branche amministrative; in caso di dubbio essi, sempre secondo le disposizioni date dal governo nella sua risoluzione del febbraio 1864, avrebbero potuto consultarsi, per riceverne consiglio, con il ministro delle Finanze[60]. Tra le voci straordinarie di spesa prese in esame dallo *Staatsministerium* ne venivano poi isolate alcune su cui il governo si riservava la decisione definitiva fino alla fine del 1864; per il momento, si precisava nella risoluzione, i relativi importi erano da considerarsi o economizzati oppure temporaneamente accantonati in attesa di essere utilizzati in un futuro prossimo[61].

Alcuni membri della Commissione bilancio del 1865, dopo avere appreso dell'esistenza della risoluzione governativa del 1864, fecero espressa richiesta al commissario del ministro delle Finanze affinché fosse messo loro a disposizione un rendiconto dettagliato da cui risultasse distintamente quali delle somme per le spese straordinarie previste per il 1864 fossero poi effettivamente risultate alla fine del 1864 come economizzate, e quali invece, dopo essere state in un primo momento riservate, fossero già state nel frattempo effettuate[62].

Alla richiesta della Commissione bilancio il commissario governativo rispose tuttavia, come ci si sarebbe d'altra parte potuti aspettare, assai evasivamente. Egli disse infatti di poter solo aggiungere a quanto già noto dalla risoluzione del 12 febbraio 1864 che non tutti i fondi di spesa ancora inutilizzati erano già stati accantonati come avanzi di bilancio; di non essere però autorizzato a specificare quali fondi in particolare, per le diverse branche dell'amministrazione, fossero già stati utilizzati e quali invece accantonati come rispar-

[60] *Ibidem*, p. 2.

[61] *Ibidem*, p. 3.

[62] *Ibidem*, p. 4.

mi. Sulla procedura e i criteri seguiti sino ad allora dal governo nell'accantonamento dei fondi, come anche su quelli da cui si sarebbe lasciato guidare in futuro, il governo – disse il commissario del ministro delle Finanze a giustificazione della sua reticenza – era necessitato ad attenersi alla massima discrezione, non da ultimo a causa della segretezza che imponeva il perdurare dell'impegno militare prussiano nella questione dei due ducati dello Schleswig e dell'Holstein[63].

Nel marzo del 1865, quando cioè dal seno della Commissione bilancio era uscito il testo preciso della risoluzione ministeriale del 12 febbraio 1864[64], era perciò emerso con sufficiente sicurezza, e in modo incontrovertibile dopo le ultime dichiarazioni rilasciate dal commissario governativo alla Commissione bilancio, che l'anno precedente il governo aveva disposto d'autorità l'effettuazione di molte delle spese cui la Camera dei deputati aveva espressamente negato la sua approvazione, e che si era anche arrogato il diritto di dirottare

[63] Cfr. *ibidem*, p. 5. Con la pace di Vienna del 30 ottobre 1864 la Danimarca aveva ceduto definitivamente i suoi diritti sui due ducati summenzionati, come anche su quello del Lauenburg, all'Imperatore d'Austria, ed era stato inoltre sancito un cosiddetto «condominio» della Prussia e dell'Austria nell'amministrazione dei due ducati. Dopo la pace di Vienna, perciò, le possibilità di contrasti tra le due più grandi potenze tedesche erano notevolmente aumentate (cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 486). Secondo E. KOLB (*Großpreußen oder Kleindeutschland?*, *passim* e in part. p. 24) è assolutamente certo che per Bismarck, dopo l'estromissione della Danimarca dai due ducati e sino all'inizio delle aperte ostilità tra la Prussia e l'Austria nel giugno del 1866, l'obiettivo ultimo e più alto dell'impegno della Prussia nella questione dei due ducati fu l'annessione di questi ultimi. Sulle mire coltivate da Bismarck nei confronti dei due ducati, ambizioni suscettibili di sfociare prima o poi in un aperto scontro militare per l'estromissione dell'Austria dal condominio nei due ducati, cfr. A. DOERING-MANTEUFFEL, *Die deutsche Frage*, pp. 41 ss., a cui si rinvia anche per una rassegna aggiornata sulle diverse correnti della storiografia sulla «questione tedesca».

[64] Il contenuto della risoluzione era stato invece discusso dalla stampa quotidiana assai prima (cfr. ad esempio *Berathungen und Beschlüsse* della «VZ» del 24 febbraio 1865 e le *Parlamentarische Nachrichten* del medesimo quotidiano del 28 febbraio 1865).

con assoluta libertà i fondi stanziati in bilancio da una voce di spesa all'altra. Non solo, il governo aveva addirittura attinto a piacimento e senza alcun controllo, ciò che era ancora più grave, ai residui di bilancio accumulatisi nello *Staatsschatz* negli anni precedenti[65].

La Prussia era in quegli anni uno dei pochissimi Stati europei in cui esisteva ancora un'istituzione come lo *Staatsschatz*, vale a dire una riserva di fondi separata (nel 1865 vi erano custoditi circa 20 milioni di talleri) per casi di particolare emergenza e più precisamente destinata a scopi militari. Nello *Staatsschatz* venivano immediatamente dirottati ogni anno sia gli avanzi di bilancio (*Überschüsse*) sia le entrate eccedenti (*Mehreinnahmen*)[66]. Da qui questi ultimi non dovevano venir prelevati, secondo quanto riteneva la Commissione bilancio del 1865, se non previa autorizzazione delle rappresentanze dei ceti; così si deduceva infatti, sempre secondo la medesima Commissione, dalle due norme precostituzionali, emanate al tempo di Federico Guglielmo III, del 17 gennaio 1820[67] e del 17 giugno 1826. Tanto l'ordinanza del 1820, come la *Kabinettsorder* del 17 giugno 1826 erano state infat-

[65] *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, p. 14.

[66] E. KLEIN, *Geschichte der öffentlichen Finanzen*, ha definito questa istituzione prussiana ormai «eine europäische Kuriosität» negli anni sessanta dell'Ottocento (p. 125). L'istituto dello *Staatsschatz* era stato chiamato in vita da Federico Guglielmo I, per dare al sovrano la possibilità in qualsiasi momento, quando la situazione politica lo avesse richiesto, di mobilitare l'esercito. Sotto Federico il Grande, che trovò nello *Staatsschatz* istituito dal padre ben circa 9 milioni di talleri, con i fondi dello *Staatsschatz* furono finanziate le prime due guerre per la Slesia. Negli ultimi anni del suo regno le entrate statali, frutto di una tassazione piuttosto gravosa, salirono a ben 20 milioni di talleri; in linea di massima, delle entrate correnti non meno di 2 o 3 milioni venivano dirottati verso lo *Staatsschatz*: all'epoca, per scopi militari, si spendeva tre volte di più che per il resto di tutta l'amministrazione. Federico il Grande lasciò ai suoi successori un tesoro di ben 55 milioni di talleri (cfr. in merito H. VON SCHULZE-GAEVERNITZ, *Das preußische Staatsrecht*, pp. 191-2). Alcuni dati sulla storia di questa istituzione si trovano inoltre in R. HUE DE GRAIS, *Handbuch der Verfassung und Verwaltung*, p. 185.

[67] In merito cfr. sopra al cap. II 5, n. 36 e I 1, p. 40, n. 8.

ti accolte a suo tempo nella *Gesetzsammlung* del 1820 e del 1826, ed erano da considerarsi ancora valide, non avendo la Costituzione emesso alcuna nuova disposizione sullo *Staatsschatz*[68].

Il fatto che negli anni precedenti si fossero avute entrate eccedenti che erano andate a rimpinguare le casse dello Stato, era un chiaro indice della buona congiuntura economico-finanziaria attraversata negli anni sessanta dalla Prussia[69]. Questa scoperta, di per sé positiva e confortante, dava però d'altra parte ragione a quei liberali che avevano osato mettere in dubbio la necessità dei provvedimenti fiscali go-

[68] Cfr. *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, p. 8. Dopo l'emanazione della Costituzione il vincolo al consenso dei ceti cui era stato legato il prelievo di fondi dal tesoro pubblico da parte del monarca, non poteva essere inteso se non come un vincolo all'emanazione di una legge secondo l'art. 62 della Costituzione (cfr. a questo proposito H.-J. VON COLLANI, *Die Finanzgebarung*, pp. 32-3 e 14).

[69] Alla buona congiuntura economica attraversata in quegli anni dallo Stato prussiano aveva fatto esplicito riferimento anche la *Thronrede* del 14 gennaio 1865; essa avrebbe addirittura «consentito di fare la guerra danese senza... contrarre nuovi prestiti...» (*StenBerAH*, seduta d'apertura delle due Camere riunite del *Landtag*, 14 gennaio 1865, p. 2). Secondo Klein fino al 1849 le entrate sarebbero cresciute proporzionalmente alla crescita della popolazione:

	Entrate ed Uscite nette	*Popolazione*
1829	50 milioni talleri	12,7 milioni
1849	63 milioni talleri	16,3 milioni
1865	92 milioni talleri	19,1 milioni

Successivamente le entrate sarebbero cresciute in misura ancora maggiore sull'onda dell'industrializzazione. Il ricavato dalla *Gewerbesteuer*, dal 1820 al 1865, arrivò addirittura a triplicarsi: da 1,6 a 4,8 milioni di talleri (cfr. E. KLEIN, *Geschichte der öffentlichen Finanzen*, p. 119). A proposito di questi dati riportati da Klein, è inoltre utile aggiungere e sottolineare con R. TILLY (*The Political Economy*), come ad aumentare costantemente, a partire dal 1849, furono in particolare le entrate non provenienti dal fisco:

	1838	1847	1849	1856	1866
entrate fiscali	66	66	65	56	49
entrate non fiscali	34	34	35	44	51

(*Fonte*: R. TILLY, *The Political Economy*, p. 493).

vernativi degli anni 1859, 1860 e 1861, quando era stato imposto il supplemento del 25% sulle imposte dirette. Essa contribuì inoltre a confermare il sospetto che il governo negli anni precedenti, presentando dei progetti di bilancio sempre più o meno in pareggio, aveva evidentemente sottostimato (quanto intenzionalmente non era dato sapere), la vera entità delle entrate statali[70]. Insomma, secondo la Commissione, già da una prima visione del progetto di bilancio per il 1865, oltre che dalle dichiarazioni rese dal commissario del ministro delle Finanze, si poteva desumere con una certa sicurezza che sia i residui di bilancio sia le entrate eccedenti degli anni passati erano andati a rimpinguare un fondo da cui il governo aveva attinto, e con tutta probabilità continuava ad attingere, con assoluta discrezionalità, e senza sottostare ad alcun controllo.

La totale assenza di trasparenza dell'amministrazione finanziaria e l'impossibilità di avere un quadro completo e un'immagine precisa delle entrate e delle uscite relative al bilancio statale del 1864, creava ovviamente grosse difficoltà alla Commissione parlamentare per il bilancio che aveva il compito di vagliare il preventivo governativo delle entrate e delle spese pubbliche per il 1865. L'assenza di statistiche e di tabelle certe ed affidabili sui bilanci degli anni precedenti, che il governo aveva volutamente omesso di mettere a disposizione della Commissione, sommata all'estrema specializzazione del bilancio del 1865, una specializzazione di gran lunga superiore a quella dei bilanci degli anni precedenti – si affermava nella relazione della Commissione bilancio[71] –, rendeva estremamente arduo a qualsiasi esperto finanziario, anche molto abile, addentrarsi nella logica che aveva guidato il governo nella redazione del bilancio. Per la Commissione era di conseguenza assai difficile pervenire a formulare proposte precise di emendamento del progetto governativo di bilancio, proposte che dovevano essere tali da tenere dovutamente in conto le nuove esigenze di spesa

[70] *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, p. 14.

[71] Cfr. *ibidem*, p. 5.

pubblica insorte per il 1865 senza tuttavia perdere di vista la misura in cui si discostavano dai bilanci degli anni precedenti.

Già un primo esame del progetto governativo di bilancio per il 1865, aveva tuttavia consentito alla Commissione bilancio di accertare perlomeno due dati di fatto molto importanti, dati su cui si ritenne di dover attirare l'attenzione della rappresentanza popolare e dell'opinione pubblica. In primo luogo, il volume complessivo del bilancio pubblico per il 1865 era cresciuto complessivamente addirittura del 59% rispetto a quello pubblicato per la prima volta nel 1849 (di contro ad un aumento della popolazione che era stato di nemmeno il 17%[72]); in secondo luogo, le richieste governative del 1865 per il bilancio militare erano di molto superiori non solo rispetto al 1862 e al 1863 ma anche, addirittura, rispetto a quelle contenute nel preventivo di bilancio per il 1864[73].

Un esame più particolareggiato del progetto governativo di bilancio e un confronto reale con i precedenti bilanci erano tuttavia resi estremamente difficili e quasi impossibili, secondo la Commissione, sia dalla presenza di residui di bilancio, sia, ancora, dalla condizione in cui versava l'istituto della Corte dei conti[74].

In particolare il funzionamento di quest'ultima continuava ad essere motivo di profonda insoddisfazione per i membri della Camera dei deputati prussiana. Dopo l'accoglimento della proposta Hagen nel marzo 1862, il precedente ministro delle Finanze von der Heydt aveva ordinato, nell'estate dello stesso anno, che ai consuntivi di bilancio (*allgemeine Rechnungen*) relativi agli anni successivi al 1859 fossero allegate le annotazioni (*Bemerkungen*) della Corte dei conti. Di questo ordine del ministro la Corte non sembrava però aver tenuto in realtà gran conto, biasimava la Commissione bi-

72 *Ibidem*, p. 7.

73 *Ibidem*, p. 2.

74 *Ibidem*.

lancio nel 1865. Nonostante le disposizioni del ministro del 1862, per cui le annotazioni della Corte dei conti avrebbero dovuto necessariamente contenere anche le segnalazioni di eventuali discordanze tra la legge finanziaria approvata dalle Camere e la sua attuazione da parte del governo, esse continuavano infatti a venir redatte in forma tanto scarna da essere di fatto assolutamente inutili[75].

Alle medesime conclusioni della Commissione bilancio del 1865, riguardo all'inutilità di fatto delle annotazioni della Corte dei conti, era già giunta, si ricordava nell'*Allgemeiner Bericht*, la Commissione bilancio del 1864[76]. Non solo, già in una specifica risoluzione dell'aula del 23 gennaio 1864 era stato formalmente denunciato come la Corte persistesse nella prassi di non segnalare le scorrettezze amministrative venute alla luce nel controllo dei conti finanziari dello Stato[77]. Il fatto che la Corte dei conti, cui certo doveva essere già accaduto di riscontrare discordanze tra i preventivi e i consuntivi di bilancio, non le avesse però segnalate alla rappresentanza popolare, schermendosi con l'argomento che forse esse erano state 'giustificate' da ordini regi e così fatte sparire dagli incartamenti finanziari ancora prima che questi ultimi le fossero trasmessi, rendeva del tutto «illusorio» – si denunciava nella relazione della Commissione bilancio – il diritto di controllo delle finanze da parte delle Camere. Senza la collaborazione dell'*Oberrechnungskammer* la revisione dei consuntivi di bilancio condotta dalle Camere conforme-

[75] Cfr. *ibidem*, pp. 2-4.

[76] Cfr. il *Bericht der Kommission für die Berathung des Staatshaushalts-Etats über die Bemerkungen der Ober-Rechnungskammer zu den Allgemeinen Rechnungen der Jahre 1859 und 1860*, del 14 gennaio 1864, relatore Virchow, in *StenBerAH, Anlagen*, IV 2, 1864, *Aktenstück* n. 77, pp. 492-5.

[77] Cfr. *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, p. 3. Per questa risoluzione della Camera dei deputati, che aveva chiesto una maggiore completezza delle annotazioni della Corte dei conti, nell'attesa che fosse sciolta la promessa dell'art. 104 della Costituzione di una complessiva riforma dell'istituto, cfr. *StenBerAH*, 31a seduta, 23 gennaio 1864, pp. 889-96.

mente a quanto prescritto dall'art. 104 della Costituzione si riduceva ad una mera «revisione numerica»[78].

Questo a proposito delle difficoltà derivanti alla Commissione bilancio dalla perdurante assenza di collegamento e di collaborazione fattiva tra la Camera dei deputati e la Corte dei conti.

Riguardo invece all'altro grande ostacolo che non consentiva, secondo la Commissione, di pervenire ad un quadro chiaro e dettagliato della situazione finanziaria dello Stato, esso era stato indicato, come si è già accennato, nell'esistenza di un'amministrazione dei residui di bilancio tenuta in gran parte altamente segreta; questa segretezza rendeva ovviamente assai difficile riuscire a stabilire quante e quali somme fossero rimaste in mano al governo dopo la chiusura dei conti finanziari degli anni precedenti[79].

L''impresa' di penetrare nell'intricatissima situazione finanziaria dello Stato era dovuta apparire in un primo momento disperata alla Commissione bilancio. Alla fine essa riuscì tuttavia a calcolare, con una certa sicurezza, che il governo aveva sottratto allo *Staatschatz*, senza precedente autorizzazione delle Camere, liquidità finanziarie per una somma totale di 10 milioni di talleri. Di questi 10 milioni la metà era servita a coprire i costi di regolazione dell'imposta fondiaria, mentre l'altra metà era stata utilizzata a parziale copertura delle spese militari rese necessarie dall'impegno bellico contro la Danimarca[80]. Insomma, secondo i calcoli dell'*Allgemeiner Bericht* del 1865, che per la prima volta aveva svelato e denunciato l'incostituzionale ricorso del governo

[78] Cfr. *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, p. 4. Sulla pratica governativa di coprire eventuali sfondamenti di bilancio attraverso semplici *Kabinettsordres*, con cui venivano spostate a piacere le somme dei titoli del bilancio, cfr. anche E. RICHTER, *Das Preussische Staatsschuldenwesen*, p. 136.

[79] *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, p. 4.

[80] *Ibidem*, p. 8. Sul finanziamento della guerra contro la Danimarca cfr. W. TREUE, *Die Finanzierung*, pp. 1 e 2.

ai fondi dello *Statsschatz*, suscitando tra l'altro forti perplessità anche nel ministro delle Finanze Bodelschwingh[81], il governo avrebbe finito per lasciare nello *Staatsschatz* non più di 11 milioni di talleri[82]. Sempre nel 1864, come se non bastasse, il governo aveva anche utilizzato i residui di bilancio del 1861 e 1862 che invece, sempre secondo l'ordinanza del 17 gennaio 1820 e l'ordine di gabinetto del 17 giugno 1826, sarebbero dovuti confluire nello *Staatsschatz*[83].

La medesima incostituzionalità e illegalità che aveva caratterizzato l'amministrazione governativa dei fondi del tesoro pubblico nel 1864 minacciava evidentemente di segnare rovinosamente anche l'anno finanziario successivo. Non c'era infatti alcun elemento che lasciasse sperare all'opposizione che l'anno in corso non sarebbe stato un altro anno, per la precisione il quarto, di «verfassungswidrige budgetlose Verwaltung»[84]. Anche la *Thronrede*, con cui il monarca aveva aperto a gennaio la sessione parlamentare, non aveva accennato in alcun modo a concrete possibilità di risolvere il conflitto in corso tra governo e rappresentanza popolare e di tornare ad una legale amministrazione delle finanze. La sensazione, diffusa nell'opinione pubblica e riflessa dalla stampa liberale, che la grave situazione politica interna fosse senza prospettive e che «bisogna[va] abituarsi all'idea che il conflitto probabilmente [sarebbe stato] risolto non tanto dall'iniziativa interna dei partiti in lotta, quanto solo da fattori esterni»[85], non poteva però naturalmente essere condivisa da una Camera dei deputati che aveva appena ripreso i lavori dopo essere rimasta chiusa per ben un anno. Al contrario, sin dall'inizio della sessione essa si mostrò fermamente decisa a rilanciare la sfida al governo proprio sulla

[81] Cfr. H.-J. VON COLLANI, *Die Finanzgebarung*, p. 30.

[82] *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, p. 8.

[83] *Ibidem*, p. 8.

[84] *Ibidem*, p. 2.

[85] Cfr. *Abgeordnetenhaus und Regierung. I*, nella «VZ» del 17 gennaio 1865.

questione del bilancio, dopo che per tutto il 1864 l'attenzione dell'opinione pubblica era stata distolta dal grave conflitto in corso sulla questione dei due ducati. Dalle mere proteste contro la violazione del diritto della rappresentanza popolare ad autorizzare la spesa pubblica e contro il «budgetloses Regiment» (quali quelle espresse con le risoluzioni della Camera del 7 e del 13 ottobre 1862, del 7 febbraio 1863, e, da ultimo, del 25 gennaio 1864), da ora in poi però, si affermava nella conclusione dell'*Allgemeiner Bericht* della Commissione bilancio, ci si sarebbe rigidamente astenuti, per il semplice motivo che esse non avevano per l'appunto mai dato alcun risultato[86].

Nel 1865 la Commissione cercò così di verificare la praticabilità di una via alternativa a quella sinora seguita nella trattazione del bilancio, una via che possibilmente le consentisse di uscire dalla sua condizione di opposizione meramente «negativa»; per quanto anche la tattica politica seguita sinora – ci tennero a precisare i liberali – non avesse mai avuto altro scopo, nell'intento dell'opposizione, se non quello di indurre il governo a fare nuove proposte di compromesso[87].

L'urgenza da parte dell'opposizione liberale di reimpadronirsi dell'iniziativa politica, di stanare Bismarck dalla botte di ferro che lo proteggeva da quando gli era riuscito di raggiungere quello che pure costituiva il suo obiettivo minimo di politica estera, e cioè l'estromissione della Danimarca dai due ducati, era perciò assai forte. Tanto forte che alla specificazione delle singole proposte in cui si concretizzò la nuova strategia di trattazione del bilancio si giunse con tutta probabilità solo in un secondo momento rispetto invece alla cosciente formulazione di quello che appariva come l'obiettivo da raggiungere: minare alla fonte la condizione di superiorità del governo Bismarck, superiorità deri-

[86] Cfr. *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, p. 83.

[87] Cfr. in questo senso le *Parlamentarische Nachrichten* della «VZ» del 28 febbraio 1865.

vantegli dal fatto di poter disporre per i suoi propri scopi delle entrate eccedenti il reale fabbisogno dello Stato, ogniqualvolta ritenesse opportuno, o 'necessario' per lo Stato, ignorare il rifiuto della Camera a concedergli l'autorizzazione necessaria a contrarre prestiti fuori bilancio. Se questo era ora, nel 1865, l'obiettivo dell'opposizione maggioritaria, evidentemente per essa non aveva più alcun senso attestarsi sull'ormai logora difesa del diritto di autorizzare la spesa pubblica (*Ausgabenbewilligungsrecht*), ed era invece consigliabile provare a far leva, come *ultima ratio*, sul diritto della Camera di partecipare alla fissazione delle entrate statali (*Einnahmebewilligungsrecht*), diritto sancito esplicitamente dall'art. 100, oltre che assicurato da quello 99 della Costituzione[88]. Se cioè nel 1864 il monarca e il governo avevano potuto condurre vittoriosamente in porto la loro offensiva militare contro la Danimarca, nonostante la Camera gli avesse negato nel gennaio 1864 i mezzi finanziari necessari a questo scopo, attingendo copiosamente ai fondi presenti nello *Staatsschatz* e difendendosi dalle accuse di aver violato il diritto della Camera a controllarne il prelievo con l'argomento che del tesoro pubblico la Costituzione nemmeno parlava[89], l'unica strategia efficace per contrastare questi arbitrii doveva 'per forza' essere quella che affrontava la questione a monte. Una volta chiarito che bisognava impedire che si formassero quelle *Mehreinnahmen* che poi solitamente venivano depositate e custodite nello *Staatsschatz*, era assolutamente necessario funzionalizzare tutti i diritti della Camera per riuscire a determinare la riduzione del volume complessivo

[88] Tutt'altro che numerosi sono gli storici che sino ad oggi hanno preso effettivamente atto del mutamento della strategia adottata dalla Camera dei deputati del 1865 nella trattazione del bilancio; tra questi vanno senz'altro annoverati E. HAHNDORFF, *Das Budgetrecht*, p. 109 e inoltre H.-J. VON COLLANI, *Die Finanzgebarung*, pp. 18 ss. Della sessione parlamentare del 1865 anche in E.R. HUBER, *Verfassungsgeschichte*, III, nelle poche righe dedicate a «Il fallimento del piano finanziario per il 1865», si dice solo che «contro il bilancio emendato votarono, oltre ai conservatori, anche un certo numero di deputati dell'estrema sinistra, decisi invece a rigettare l'intero bilancio governativo» (p. 327).

[89] Cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1864*, p. 160 (8-1-1864).

delle entrate dello Stato. Una volta posto nell'impossibilità di disporre dell'ammontare anche di un solo mese delle entrate provenienti ad esempio dalle imposte dirette (entrate queste che peraltro, secondo le previsioni della Commissione bilancio, sarebbero state nel 1865 ancora superiori a quelle degli anni precedenti[90]), il governo, qualora non si fosse riusciti a trovare un accordo sulla legge di bilancio, si sarebbe per forza di cose trovato nella pressante «necessità... di cercare in ogni modo un accordo con la rappresentanza popolare, o presentando un nuovo progetto di bilancio oppure convocando una nuova rappresentanza popolare»[91].

La nuova 'politica delle entrate' che la Commissione parlamentare di bilancio intendeva proporre all'aula di portare avanti nel 1865 non era tuttavia né immediatamente praticabile né priva di controindicazioni politiche. Essa doveva anzitutto fare i conti con i limiti che l'art. 109 della Costituzione aveva posto al diritto delle Camere prussiane di autorizzazione delle imposte (*Steuerbewilligungsrecht*) e con ciò al più generale diritto di autorizzazione delle entrate; avrebbe perciò potuto riportare in primo piano le differenze esistenti, ma rimaste sinora relativamente sopite, sia all'interno della composita maggioranza parlamentare antigovernativa tra liberali e cattolici, sia all'interno dello stesso campo liberale tra i più moderati e i cosiddetti 'democratici', intorno all'interpretazione del controverso art. 109 della Costituzione.

Le previsioni della Commissione bilancio, sul fatto che anche nel 1865 le entrate non solo sarebbero bastate a coprire le uscite ma le avrebbero addirittura ampiamente superate, furono documentate con dati alla mano. In particolare, secondo la Commissione, molte branche dell'amministrazione statale sin qui sovvenzionate dallo Stato, prima fra tutte quella delle ferrovie, avrebbero cominciato dal 1864 non solo ad autofinanziarsi e ad esibire bilanci in pareggio, ma a

[90] Sulle ragioni di ciò cfr. immediatamente sotto nel testo.

[91] Cfr. *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, p. 33.

dare addirittura dei cospicui profitti[92]. Era però soprattutto nel settore dell'imposizione fiscale, sia diretta che indiretta, che secondo la Commissione bilancio si sarebbe potuto intervenire più incisivamente se si voleva pervenire al cosiddetto bilanciamento (*Balancierung*) delle entrate e delle uscite dello Stato. Con un tale bilanciamento infatti, oltre ad evitare che si creassero eccedenze di entrate che avrebbero aumentato la liquidità finanziaria potenzialmente a disposizione del governo, si sarebbe anche contemporaneamente posto un salutare freno alla «rapina fiscale» esercitata sulle masse popolari. L'eccessivo carico fiscale era stato continuamente lamentato dalla popolazione prussiana negli ultimi anni, come testimoniava il gran numero di petizioni pervenute al *Landtag* su questo problema[93].

Passando al vaglio il progetto governativo di bilancio per il 1865 la Commissione arrivò a dipingere un quadro della situazione dell'imposizione fiscale in Prussia dalle tinte assai fosche. Da questo quadro emergeva, come dato più eclatante, una straordinariamente alta imposizione fiscale diretta[94]. Le imposte dirette, che secondo i dati in possesso della

[92] Cfr. *ibidem*, pp. 18 ss. Sulle *Eisenbahnabgaben* cfr. quanto si è già detto sopra al cap. II 3, p. 269, n. 66. In Prussia, come nel resto della Germania, la costruzione e la gestione delle reti ferroviarie furono dapprima quasi completamente in mano ai privati; la statalizzazione delle ferrovie avvenne solo verso la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta. Nel periodo precedente dominò un sistema per così dire misto, un sistema cioè che spesso vide lo Stato attivo nel settore ferroviario non solo come imprenditore esso stesso ma anche come azionario di società ferroviarie private o come garante di iniziative private. Sul settore ferroviario come settore guida nella rivoluzione industriale tedesca (anni '40-anni '70), come settore cioè con i tassi di crescita più alti, cfr. R. FREMDLING, *Eisenbahnen*, in part. pp. 109 ss., 123 ss., 129 ss. (sul rapporto Stato-ferrovie), e inoltre p. 128 (sulle entrate statali da questo settore). Sul tema cfr. inoltre R. KOSELLECK, *Preußen*, pp. 616 ss. e J. KOCKA, *Eisenbahnverwaltung*, cui si rinvia anche per ulteriore bibliografia.

[93] Cfr. a questo proposito le *Parlamentarische Nachrichten* della «VZ» del 28 febbraio 1865.

[94] *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, p. 25. Sul sistema dell'imposizione diretta prussiana cfr. quanto si è già detto nel cap. II 3, p. 270, n. 67.

Commissione bilancio avevano continuato a crescere anche negli ultimi anni dal 1863 al 1865, erano aumentate, a giudizio della stessa Commissione, in misura assolutamente non proporzionale alle pur accresciute possibilità di contribuzione della popolazione prussiana, dando perciò luogo ad una tassazione incredibilmente alta in termini assoluti[95]. Tale ingiustificabile aumento complessivo della tassazione diretta, se da un lato era da ricondursi all'introduzione di nuove imposte quale quella per le ferrovie e quella progressiva sul reddito (*klassifizierte Einkommenssteuer*), dall'altro era anche l'effetto – si affermava nell'*Allgemeiner Bericht* – delle modifiche apportate in Prussia a imposte già da tempo esistenti come la *Gewerbesteuer*, modificata da ultimo con legge del 19 luglio 1861, e la *Klassensteuer*, modificata con la stessa legge del 1851 con cui era stata introdotta quella progressiva sul reddito[96].

In particolare l'ultima regolazione della *Klassensteuer* con la legge del 1° maggio 1851, sarebbe stata all'origine dell'impennata in termini reali registratasi nella pressione fiscale[97]. Se la nuova *Klassensteuer* aveva sin dall'inizio consentito un prelievo fiscale assai più consistente di quello ammesso dalla vecchia normativa del 1820, l'*Einkommensteuer* dal canto suo era aumentata 'naturalmente', proporzionalmente all'aumento della capacità contributiva della fascia della popolazione ad essa soggetta, nonostante fosse rimasto invariato il tasso percentuale con cui la stessa veniva prelevata[98]. Con la legislazione del 1851, oltre però ad essere stato introdotto un sistema impositivo che di fatto aveva assicurato un aumento reale sempre crescente della tassazione[99], erano state

[95] Cfr. *ibidem*, p. 26.

[96] Cfr. *ibidem*.

[97] Cfr. *ibidem*, p. 28.

[98] Cfr. *ibidem*, pp. 26 e 30. Anche E. VON BECKERATH, *Die preußische Klassensteuer*, in part. p. 95, notò che le entrate provenienti da questa imposta superarono nel 1854 di oltre 300.000 talleri quelle provenienti dalla vecchia *Klassensteuer* che pure veniva versata da tutta la popolazione, compresa quella che dal 1851 era soggetta alla *Einkommensteuer*.

[99] Nell'*Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat*

anche moltiplicate, con effetti peggiorativi rispetto alla precedente normativa del 1820, le suddivisioni interne ad ognuna delle tre classi della *Klassensteuer*[100]. In questo modo, se da un lato erano stati messi nelle mani delle autorità amministrative locali incaricate dell'accertamento delle entrate[101], strumenti tecnici più perfezionati per la ripartizione dei contribuenti nelle diverse classi d'imposta, e quindi per una stima dell'imponibile più vicina alla realtà, erano però anche aumentate esponenzialmente, dall'altro, le possibilità di errore, di atti discrezionali, di abusi di potere da parte del *Landrat* e degli altri funzionari amministrativi locali incaricati di ripartire i contribuenti nelle diverse classi d'imposta[102]. Le sperequazioni fiscali cui tali errori ed arbitrii ave-

pro 1865, del 27 febbraio 1865, pp. 29-30, si affermava che già in una circolare inviata alle *Regierungen* dall'allora ministro delle Finanze il 7 ottobre 1851, circolare con cui si spiegavano gli obiettivi della nuova legge, si era indicato in un aumento della tassazione destinato a crescere sempre più col tempo uno degli effetti già allora largamente prevedibili della nuova normativa.

[100] Cfr. *ibidem*, p. 29.

[101] La legge del 1851 non prevedeva infatti la dichiarazione dei redditi da parte dei contribuenti, che ancora era stata possibile con la legislazione del 1820, come strumento per l'accertamento dell'imponibile. La commissione che valutava l'imponibile dei cittadini soggetti alla *Klassensteuer* era composta dal *Landrat*, che la presiedeva, dalla giunta comunale (*Gemeindevorstand*), e da alcuni rappresentanti elettivi del consiglio comunale (*Gemeindevertretung*). A fissare definitivamente gli importi fiscali erano le *Bezirksregierungen* (cfr. *ibidem*, p. 30). Diversamente composte erano invece le commissioni incaricate di definire la *klassifizierte Einkommensteuer*. Anch'esse erano presiedute dal *Landrat*, ma per il resto si componevano per i 2/3 di eletti dalle rappresentanze dei comuni e dei *Kreise*, e per l'altro terzo di eletti dagli abitanti della città o del *Kreis* soggetti all'imposta sul reddito. Su questo secondo tipo di commissione fiscale, cfr. P. LINZBACH, *Der Werdegang der preussischen Einkommensteuer*, p. 168.

[102] Cfr. *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, pp. 30-1. Anche P. Linzbach ha sottolineato come in realtà il *Landrat* fosse poco «adatto» all'amministrazione fiscale e alla rappresentanza di interessi fiscali, mancasse della necessaria «qualificazione ideale», e tendesse a favorire gli interessi dei suoi amici e degli amici dei suoi amici politici. Al *Landrat* mancava inoltre indubbiamente la necessaria preparazione specialistica, non da ultimo perché le

vano dato luogo[103], per non parlare poi di quelle che si potevano constatare tra le diverse province dello Stato[104], giustificavano abbondantemente, secondo la Commissione bilancio del 1865, il malcontento della popolazione, malcontento di cui la rappresentanza popolare intendeva stavolta farsi carico in termini propositivi.

In breve, le imposte dirette sulla persona, tendenti a crescere sempre più e per giunta in misura assolutamente non proporzionale anche rispetto all'aumento della popolazione[105], venivano allora riscosse, secondo la Commissione bilancio, in proporzioni che non erano giustificate dal reale bisogno finanziario dello Stato, e per di più per un ammontare che certo non era ormai 'più' quello autorizzato nel 1851 dalla rappresentanza popolare.

La medesima tendenza delle imposte dirette sulla persona a crescere smisuratamente si poteva rilevare anche, sempre secondo la Commissione bilancio del 1865, se si guardava ad altre imposte dirette, a quelle non personali; al rafforzamento di quella tendenza avevano infatti condotto tanto la recente normativa del 1861 sulla *Gewerbesteuer*, come anche la legislazione di riforma dell'imposta fondiaria sempre del 1861[106].

In particolare su quest'ultima il giudizio della Commissione bilancio non era certo lusinghiero. La legislazione del 1861

sue competenze in campo fiscale costituivano solo una piccola parte, e non di primaria importanza, dell'intera sfera delle sue attività (cfr. P. LINZBACH, *Der Werdegang der preussischen Einkommensteuer*, pp. 169-170). Sulle competenze e i poteri del *Landrat* in campo fiscale cfr. anche H.A. MASCHER, *Das Institut der Landräthe*, pp. 126 ss., in part. p. 128.

103 Anche nella decisione su chi, già sottoposto alla *Klassensteuer*, dovesse essere fatto rientrare nel sistema impositivo dell'*Einkommensteuer*, sarebbe stato lasciato eccessivo spazio, così la Commissione bilancio, alla discrezionalità valutativa delle autorità amministrative locali (cfr. *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, p. 31).

104 *Ibidem*.

105 *Ibidem*.

106 *Ibidem*, p. 34.

non avrebbe mantenuto la sua promessa di contribuire ad una perequazione dell'imposizione fiscale tra le diverse province dello Stato[107], e l'imposta fondiaria, continuando ad essere prelevata dallo Stato, anziché dai comuni o dai *Kreise* come sarebbe stato auspicabile, continuava a rappresentare un grosso ostacolo sulla via dello sviluppo dell'autogoverno locale[108]. Il caso poi della nuova *Gebäudesteuer*, introdotta nel 1861 nel contesto della complessiva riforma della tassazione dei fondi, costituiva un altro esempio, forse quello più eclatante, della tendenza del sistema vigente di imposizione fiscale diretta a fruttare allo Stato entrate ben maggiori di quelle che la rappresentanza popolare aveva creduto di autorizzare nel momento in cui aveva acconsentito alla loro introduzione o riforma. Laddove secondo i calcoli del 1861 l'imposta sui fabbricati avrebbe dovuto portare nelle casse dello Stato 2.843.260 talleri, dalle previsioni di bilancio per il 1865 il suo gettito fiscale risultava di ben 3.506.000 talleri[109].

Se la vigente legislazione prussiana nel campo dell'imposizione fiscale diretta sia personale che reale era, secondo la relazione della Commissione bilancio del 1865, tutt'altro che inattaccabile, non meno censurabile era la situazione dell'imposizione fiscale sul fronte delle imposte indirette. Ad attirarsi i più violenti strali dei membri della Commissione bilancio fu in particolare l'allora vigente monopolio statale del sale. Su questo monopolio aveva peraltro scritto da poco un saggio, chiedendone energicamente l'abolizione, il deputato della «Fortschrittspartei» Samuel Kerst[110], trovando ampia risonanza sulle colonne della liberal-democratica «Volkszeitung»[111]. Detto monopolio, si affermava nell'*All-*

107 *Ibidem*, p. 35.

108 *Ibidem*, p. 36.

109 *Ibidem*, p. 37.

110 Samuel Kerst (1804-1875), già membro dell'Assemblea nazionale di Francoforte, *Geheimer Regierungsrat a. D.* a Berlino, fu deputato della «Fortschrittspartei» dal 1862 sino al 1875, anno della sua morte.

111 Cfr. *Das Salzmonopol, I., II., III. (Schluß)*, nella «VZ» rispettivamente del 16, 17 e 18 febbraio 1865.

gemeiner Bericht della Commissione bilancio in linea con quanto asserito dall'appena citato Kerst, era ormai assolutamente indifendibile: esso sarebbe stato infatti all'origine dell'esosissimo aumento subito dall'imposta sul sale. Quell'aumento, oltre a gravare sugli strati più poveri della popolazione[112], rappresentava ormai un ennesimo esempio di come si potesse rendere «illusorio» il diritto della rappresentanza popolare di autorizzazione delle imposte[113], prelevando un'imposta in una misura che non era più quella a suo tempo autorizzata.

Per evidenti ragioni di spazio siamo costretti a fermarci qui nell'esposizione dell'analisi critica della situazione fiscale del paese compiuta dalla Commissione bilancio del 1865, senza cioè addentrarci nei dettagli e soffermarci su tutte le chiose fatte dalla Commissione pressoché ad ogni voce delle entrate del progetto governativo di bilancio del 17 gennaio 1865. Quanto si è detto finora dovrebbe tuttavia essere sufficiente a comprendere come la Commissione fosse perfettamente riuscita nell'intento di dimostrare la fondatezza della sua richiesta di riformare alcune delle più importanti normative fiscali in vigore. Tale riforma, oltre ad aver di mira l'abbassamento della pressione fiscale, divenuta ormai insopportabile, e la riduzione della discrezionalità delle autorità amministrative locali nell'imposizione e nel prelievo delle imposte, avrebbe dovuto anche ristabilire l'effettivo controllo della rappresentanza popolare sul fisco e consentire di approssimarsi il più possibile al «bilanciamento delle entrate», e cioè nello specifico ad un prelievo fiscale corrispondente all'effettivo fabbisogno finanziario dello Stato[114].

La Commissione, coerentemente con l'intento che l'aveva

[112] In quegli anni i prussiani pagavano il sale all'interno del loro Stato (si denunciava in L.C., *Unsere Finanzen und die Salzsteuer*, nella «VZ» del 25 gennaio 1865) ad un prezzo addirittura più alto di quello a cui veniva venduto all'estero.

[113] *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, pp. 41-2.

[114] *Ibidem*, p. 32.

spinta ad entrare nel merito delle singole voci delle entrate del bilancio pubblico (e non più solo, come negli anni precedenti, di quelle di spesa), intento che era poi quello di verificare se effettivamente la situazione fiscale ed economico-finanziaria del paese consentisse di amministrare le risorse con la disinvoltura esibita dal governo prussiano nel gonfiare sempre più il bilancio militare, al momento dell'analisi fece seguire la formulazione di concrete proposte di modifica dell'originario progetto governativo di legge finanziaria. Le sei mozioni (*Anträge*) con cui si chiudeva l'*Allgemeiner Bericht* e che si volevano sottoporre all'approvazione dell'aula, pur rispettando formalmente l'esclusiva competenza del governo a stilare il progetto di legge di bilancio e non entrando di conseguenza nel merito di ogni sua singola voce, contenevano consigli e 'suggerimenti' ben precisi per il governo. Quest'ultimo avrebbe dovuto tenerne conto qualora si fosse finalmente risolto a ritirare il progetto di bilancio del 17 gennaio e a stilarne uno nuovo, con maggiori probabilità di incontrare il favore della Camera dei deputati.

Se il primo *Antrag* conteneva una preliminare denuncia della ripartizione della spesa pubblica intrapresa dal governo, ripartizione ritenuta assolutamente insoddisfacente, i restanti cinque erano invece delle vere e proprie richieste: di ridefinizione e riduzione del bilancio militare la mozione n. 2; di effettuazione di maggiori investimenti per scopi produttivi (miglioramento di fondi, strade, nell'amministrazione civile in genere e in settori dell'amministrazione militare non toccati dalla riorganizzazione) la mozione n. 3; di riforma e riduzione di alcuni tributi statali, tra cui ad esempio quelli sul sale, rivelatisi non necessari e particolarmente iniqui, la mozione n. 4; di riduzione dell'imposta sui fabbricati che avrebbe dovuto garantire un gettito pari e non superiore a quello autorizzato dalla Camera dei deputati nel 1861 la mozione n. 5; e, infine, di riforma della vigente legislazione sulla *Klassensteuer* e sull'*Einkommensteuer*, la mozione n. 6[115].

[115] Per il testo definitivo delle sei mozioni accolte a maggioranza dalla Commissione bilancio, cfr. *ibidem*, pp. 71 ss. e soprattutto pp. 82-3.

Dalle proposte di emendamento del bilancio governativo formulate dalla Commissione risultava chiaramente come essa fosse convinta che la pressione fiscale cui il paese era stato sottoposto negli ultimi anni era servita essenzialmente a finanziare quella stessa riorganizzazione dell'esercito che era stata invece ripetutamente bocciata dalla rappresentanza popolare. La Commissione, senza entrare nel merito della cosiddetta «questione militare», su cui peraltro anche il rappresentante del governo aveva detto di non volersi assolutamente soffermare essendo la stessa oggetto di dibattito nella *Militärkommission*[116], e limitandosi invece ad analizzare solo i risvolti finanziari della stessa, era infatti riuscita ad accertare che «a partire dal 1858 le spese per l'amministrazione militare erano cresciute quasi sei volte più rapidamente di quelle per tutta l'amministrazione civile»[117]. Proprio per aver concentrato gli impegni di spesa pubblica essenzialmente nel settore militare lo Stato si sarebbe poi trovato nella condizione di dover trascurare gli investimenti produttivi, necessari e inderogabili, in numerosi settori dell'amministrazione civile e tra di essi soprattutto in quello dei lavori pubblici e dell'istruzione[118]. Secondo la Commissione bilancio del 1865, la soddisfazione delle esigenze di nuovi investimenti emerse in questi settori, come anche l'attuazione di una profonda riforma fiscale all'insegna dell'equità, sarebbero stati possibili solo qualora si fosse contemporaneamente provveduto ad abbattere le spese indotte

Sulle sei proposte cfr. inoltre *Berathungen und Beschlüsse*, nella «VZ» del 24 febbraio 1865, come anche le *Parlamentarische Nachrichten* del medesimo quotidiano del 28 febbraio 1865.

[116] Cfr. *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, pp. 73-4. Sui diversi progetti di legge di riordino della legislazione militare precostituzionale presentati dal governo alla Camera quasi ad ogni nuova sessione parlamentare per tutti gli anni del conflitto costituzionale e puntualmente rigettati dalla Commissione militare o dall'aula cfr. sopra al cap. III 2, pp. 453, n. 26.

[117] *Ibidem*, p. 44.

[118] *Ibidem*, p. 52. La novità dell'attenzione prestata dai liberali alla distinzione tra spese produttive e improduttive è stata sottolineata di recente anche da K.E. POLLMANN, *Heeresverfassung und Militärkosten*, in part. pp. 51 s.

dalla riorganizzazione militare; e viceversa, solo la riduzione del bilancio militare avrebbe consentito al governo di fare una politica fiscale più equa e una politica di spesa pubblica più rispondente ai reali bisogni dei cittadini prussiani[119].

Come si vede, la Commissione bilancio era assolutamente intenzionata nel 1865 a non seguire la solita pratica di dirottare le spese previste per la riorganizzazione nello straordinario di bilancio e di non autorizzarne quindi l'effettuazione, preferendo invece fare largo uso del suo diritto di controllo della finanza pubblica, coerentemente con il proposito di uscire dalla condizione di opposizione solo negativa per assumere il ruolo di un'opposizione costruttiva e politicamente propositiva[120]. In questo senso essa aveva esplicitamente chiesto con le sue ultime due mozioni (nn. 5 e 6) una riduzione delle imposte dirette[121], riduzione che avrebbe dovuto essere realizzata in misura e secondo modalità tali da riagganciarne l'ammontare del gettito all'approvazione 'annuale' delle Camere.

Della nuova strategia della Commissione bilancio tuttavia, sia la rappresentanza governativa in commissione prima, sia i conservatori in aula poi, si affrettarono a dire che equivaleva ad un'incostituzionale modifica *de facto* dell'art. 109 della Costituzione[122]. Tra gli altri il deputato Gottberg nel suo intervento parlamentare del 14 marzo, il giorno in cui cominciò il dibattito in aula sull'*Allgemeiner Bericht*, dopo

[119] Cfr. *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, p. 69. Queste posizioni furono naturalmente ribadite con forza anche in aula (cfr. per tutti le affermazioni del deputato Hennig in *StenBerAH*, 28a seduta, 27 marzo 1865, p. 750).

[120] Come si sottolineava anche nelle già cit. *Parlamentarische Nachrichten* della «VZ» del 28 febbraio 1865.

[121] Secondo i liberali infatti, particolarmente il prelievo di 'queste' imposte doveva riflettere in sommo grado, rispetto a tutti gli altri tipi di imposte, «la crescita naturale della popolazione e del suo benessere» (cfr. *Berathungen und Beschlüsse*, nella «VZ» del 24 febbraio 1865).

[122] Cfr. le dichiarazioni del rappresentante del governo in commissione in *Allgemeiner Bericht über den Entwurf zum Staatshaushalts-Etat pro 1865*, del 27 febbraio 1865, p. 80.

aver accusato la maggioranza della Camera di voler accrescere la sua popolarità a spese del governo e del partito conservatore, prospettando provvedimenti fiscali che essa stessa difficilmente sarebbe stata pronta ad adottare e comunque ben sapendo che il governo non era in grado di prenderli, affermò:

> «Oltre a ciò si persegue anche l'obiettivo di profilare una modifica dell'art. 109 della Costituzione, nel momento in cui si vuole allargare il diritto di cooperazione della Dieta alla definizione del bilancio. Laddove noi [deputati] abbiamo solo il diritto di partecipare all'autorizzazione della spesa pubblica, ora si vuole estendere questo diritto all'autorizzazione annuale delle imposte. Ciò significherebbe introdurre un principio del tutto nuovo nell'amministrazione delle finanze e nella nostra Costituzione»[123].

Al di là dell'evidente strumentalità delle estremizzazioni argomentative dei conservatori, assai viva dovette essere tuttavia in quel momento, e particolarmente nella componente più moderata dell'opposizione sia cattolica che liberale, la preoccupazione che le proposte di modifica della legislazione fiscale fatte dalla Commissione bilancio potessero essere interpretate come volontà di riaprire il dibattito politico sull'interpretazione dell'art. 109 della Costituzione.

Quello stesso 14 marzo 1865 il cattolico Peter Reichensperger[124], che pure era riuscito a convincere il suo gruppo parlamentare a votare a favore persino delle proposte della Commissione in cui si chiedeva di por mano ad una riforma della legislazione sulla *Klassensteuer* e l'*Einkommensteuer*, aveva deplorato che nella Commissione bilancio fosse stato dato nuovamente spazio a voci che avevano risollevato, e a suo avviso del tutto inopportunamente e inutilmente, la questione dell'interpretazione dell'art. 109.

Secondo Reichensperger non si poteva rimettere sempre di nuovo in discussione il principio che la rappresentanza po-

[123] *StenBerAH*, 20a seduta, 14 marzo 1865, p. 476 (Gottberg).

[124] Suo fratello August non sedeva in questa sessione sui banchi parlamentari.

polare non poteva niente nei confronti delle leggi fiscali, una volta che la stessa le aveva autorizzate. L'art. 109, ricordava ai suoi alleati Reichensperger, era stato ormai irreversibilmente accolto nel 1850 tra le determinazioni generali della Costituzione, con il voto favorevole degli stessi liberali, dopo che era fallito il loro tentativo di reinserirlo tra le determinazioni provvisorie, dove era originariamente allocato nella cosiddetta *Charte Waldeck*[125].

I timori di Reichensperger che si potesse marciare inesorabilmente verso la riapertura del dibattito sull'art.109 della Costituzione, trovarono in effetti ampia conferma negli interventi di alcuni esponenti della componente più estrema della «Fortschrittspartei». Eduard Lasker, entrato per la prima volta proprio in questa sessione alla Camera, sostenne ad esempio che il diritto del governo di 'prelevare' le tasse, sancito dall'art. 109, non comprendeva anche quello di poterle incassare come entrate e di disporre di esse[126], e l'ancor più radicale Kirchmann espose pubblicamente che la tassa sui fabbricati quale modificata dalla legislazione del 1861 era da considerarsi un'imposta 'nuova' e non di quelle già 'esistenti' di cui parlava l'art. 109[127].

La volontà di questi membri della «Fortschrittspartei» di riaprire il dibattito sull'art. 109 della Costituzione, era più che evidente, e dovette inquietare non poco la componente moderata dell'opposizione. Come non temere che la strategia di coloro che contestavano che l'imposta sui fabbricati fosse ormai a tutti gli effetti un'«imposta esistente», mirasse a svuotare l'articolo 109 'dall'interno', dal momento che ormai non lo si poteva certo ignorare? E la tattica di 'svuotare dall'interno' l'articolo 109, non era forse speculare a quella posta in atto da Bismarck quando questi, di fronte all'irriducibilità dell'opposizione parlamentare, aveva sospeso di fatto una parte delle determinazioni costituzionali in materia di bilancio (gli artt. 99 e 100 della Costituzione) continuan-

125 *StenBerAH*, 20a seduta, 14 marzo 1865, p. 483 (Reichensperger).

126 *StenBerAH*, 28a seduta, 27 marzo 1865, p. 768 (Lasker).

127 Cfr. *StenBerAH*, 28a seduta, 27 marzo 1865, p. 757 (Kirchmann).

do a governare solo sulla base di quella determinazione costituzionale, l'art. 109, che gli assicurava una posizione di superiorità e di forza? Come arginare il dubbio che alcune delle mozioni in cui si era concretata la nuova 'politica delle entrate' fossero «inopportune» dal punto di vista tattico, come Gneist definì la mozione n. 6[128], o potessero contribuire, dato il loro carattere perlomeno «naif», più ad un allargamento dell'area del conflitto che non ad una localizzazione di quest'ultimo?[129] Come far tacere insomma il timore che la nuova politica delle entrate, che certo non era in contrasto con la complessiva interpretazione delle tre fondamentali determinazioni finanziarie della Costituzione prussiana di Ludwig von Rönne fatta propria dalla maggioranza parlamentare, potesse essere portata avanti con strumenti di lotta troppo radicali? Nel tentativo di tradurre in pratica il principio rönniano per eccellenza che quelle tre determinazioni andavano interpretate e applicate contestualmente, non si correva infatti il rischio, come temeva Gneist, di stabilire un collegamento «troppo stretto» tra l'art. 99 e l'art. 100 della Costituzione? 'Stirando' troppo quest'ultimo (che sanciva il diritto delle Camere di autorizzazione delle entrate), non si finiva per mescolare «liquidum cum illiquido», e nel

[128] Cfr. *StenBerAH*, 28a seduta, 27 marzo 1865, p. 764 (Gneist).

[129] Così ricapitolava uno dei relatori dell'*Allgemeiner Bericht*, Michaelis, le obiezioni sollevate soprattutto contro la mozione n. 6 a conclusione del dibattito sulla stessa (cfr. *StenBerAH*, 28 seduta, 27 marzo 1865, p. 769 (Michaelis).
Otto Michaelis (1826-1890), studiò diritto e scienze dello Stato a Bonn e Berlino dal 1844 al 1847. Iniziata la sua carriera al servizio dello Stato come uditore presso l'*Oberlandesgericht* di Paderborn nel 1847, già nel 1849 dovette però interromperla in seguito a licenziamento. Dal 1851 fu redattore economico per la «Nationalzeitung», e nel 1858 partecipò alla fondazione del *Kongreß Deutscher Volkswirte*; dal 1862 al 1867 fu infine eletto alla Camera dei deputati prussiana, aderendo, alla «Fortschrittspartei» dalla VI all'VIII legislatura, e invece ai nazionalliberali nella IX legislatura (1866). M. fu anche deputato del *Reichstag* costituente per brevissimo tempo nel 1867, ma dovette rinunciare al mandato essendo stato chiamato come *Vortragender Rat* presso l'Ufficio del Cancelliere federale (*Bundeskanzleramt*). Su di lui cfr. H. CONRAD-B. HAUNFELDER, *Preussische Parlamentarier*, p. 94 e B. HAUNFELDER-K.E. POLLMANN, *Reichstag*, pp. 226 e 438.

momento in cui si metteva fuori gioco l'art. 109 della Costituzione, perlomeno nel senso in cui esso era stato sin qui correntemente interpretato, non si attenuava anche di riflesso la gravità dell'avvenuta violazione di un diritto «chiaro» da parte del governo?[130]

Il vivace dibattito parlamentare apertosi in aula sull'*Allgemeiner Bericht* a partire dal 14 marzo 1865, lasciò emergere come, tra le file dell'opposizione maggioritaria, non mancasse chi dissentiva dalla solenne 'bocciatura' della ripartizione della spesa pubblica e della politica fiscale governative contenuta nelle mozioni della Commissione bilancio.

In particolare gli *Altliberalen*, che da quando si era sciolta la «Fraktion Grabow» non costituivano più un gruppo parlamentare a sé stante[131], contestarono alla base e nella sostan-

[130] Cfr. *StenBerAH*, 28a seduta, 27 marzo 1865, p. 764 (Gneist).

[131] Nel 1865 i membri dei due piccoli gruppi parlamentari sorti nel maggio 1862 dalla dissoluzione del gruppo Grabow (cfr. quanto si è già detto sopra al cap. III 1, p. 432, n. 87, e inoltre O. NIRRHEIM, *Der Konflikt in Preußen*, pp. 12-13, e E. FÜLLING, *Die preußischen Altliberalen*, pp. 35-7), erano stati ormai in gran parte assorbiti dal gruppo parlamentare liberale del «Linkes Zentrum». Alcuni degli *Altliberalen* tuttavia, Bonin, Grabow, il conte Schwerin-Putzar, il Dr. Simson, il barone Vincke-Olbendorf, Sänger, risultavano nel 1865 tra i 13 deputati cosiddetti «Bei keiner Fraktion» (o altrimenti detti «Wilden»). Secondo l'*Handbuch für das Preußische Abgeordnetenhaus* di A. PLATE gli *Altliberalen* si erano dispersi nel gruppo «Bei keiner Fraktion» e nelle due più grosse *Fraktionen* liberali già dal maggio del 1863 (cfr. *ibidem*, pp. 246-7). Nell'individuare con la massima precisione l'appartenenza dei deputati della sessione parlamentare del 1865, ci sono stati utilissimi i due numeri della «VZ» del 2 e del 3 febbraio 1865, a conferma ancora una volta del valore inestimabile della stampa quotidiana per l'indagine di questi primi anni di vita parlamentare prussiana, come di recente è stato anche nuovamente sottolineato da Hans FENSKE nella rassegna *Der deutsche Liberalismus*, p. 481. Com'è noto infatti, la composizione dei gruppi parlamentari non venne ufficializzata nei regolamenti interni delle diete degli Stati tedeschi se non a partire dalla Repubblica di Weimar (cfr. W.-D. HAUENSCHILD, *Wesen und Rechtsnatur*, p. 21); d'altra parte, per l'VIII legislatura (novembre 1863-febbraio 1866) non sarebbe stato nemmeno possibile ricavarla da pubblicazioni ufficiali quali quella di G. HIRTH (ed), *Preußischer Landtags-Almanach* (1868), dove la lista più risalente dei membri delle *Fractionen* è quella relativa al 6 dicembre 1867 (cfr. *ibidem*, pp. 351-4), all'inizio cioè della 1a sessione della X legislatura.

za la relazione della Commissione che aveva criticato tra l'altro quasi tutti i più importanti provvedimenti legislativi fiscali adottati proprio negli anni in cui essi avevano partecipato al governo del paese. Sul punto della pressione fiscale questi sostennero di non condividere assolutamente il giudizio della maggioranza della Commissione sulla gravosità e l'insostenibilità della contribuzione fiscale cui era sottoposto il popolo prussiano. Essi ritennero addirittura di dover dare espressione a questo loro dissenso votando in aula, in compagnia dei soli conservatori, contro la mozione n. 4, con cui la Commissione bilancio aveva chiesto al governo un allentamento della pressione fiscale[132].

A contestare analiticamente su questo punto l'*Allgemeiner Bericht* della Commissione bilancio fu soprattutto il barone Karl von Vincke (Olbendorf)[133], che negò ancor più recisamente che il bilancio militare prussiano fosse aumentato incontrollabilmente e irragionevolmente negli ultimi anni, andando a pesare in modo insopportabile sulla popolazione civile[134]. Secondo Vincke non si poteva disconoscere che la forza di cui aveva dato prova l'esercito prussiano nel confronto militare con la Danimarca era il risultato, in primo luogo, dell'eccellente livello di preparazione professionale e di organizzazione interna acquisito dall'esercito prussiano proprio attraverso e in seguito a quei maggiori stanziamenti finanziari per la riorganizzazione dell'esercito che dal 1862 la Commissione bilancio aveva tanto impietosamente defal-

[132] Cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1865* (27 marzo 1865), pp. 160-1.

[133] Cfr. *StenBerAH*, 20a seduta, 14 marzo 1865, pp. 479 ss. e *ibidem*, 24a seduta, 20 marzo 1865, p. 612 (von Vincke-Olbendorf).

[134] Così era invece stato asserito non solo nell'*Allgemeiner Bericht* ma anche in tutta la copiosissima pubblicistica sull'argomento uscita dal seno della «Fortschrittspartei» a partire dal 1862 (cfr. ad esempio le brossure *Spart im Frieden, daß Ihr stark im Kriege seid!* del Comitato centrale della DFP, Berlin 1862 e *Wo liegt der Hase im Pfeffer? Militärisches Sendschreiben an alle freisinnigen Abgeordneten*, di W. VON LUCK, Berlin 1862, repertoriate da H. ROSENBERG, *Die nationalpolitische Publizistik*, II, rispettivamente alle pp. 477-8 e 479-80; cfr. inoltre W. RÜSTOW, *Das preußische Militärbudget für 1862*, Berlin 1862).

cato dai progetti di bilancio governativi[135]. Alla ricerca di elementi che confermassero la relativamente modesta incidenza delle spese militari sull'intero bilancio pubblico prussiano, lo Stato europeo con cui Vincke mise a raffronto la Prussia fu però, significativamente, la Francia[136]. Lo Stato cioè che in quegli anni rappresentava, come fece notare Virchow a Vincke, una delle più temibili e agguerrite potenze militari europee; un *Machtstaat* insomma (con una situazione finanziaria peraltro assai critica), quale la Prussia non doveva 'necessariamente' diventare[137]. A dispetto degli scongiuri del deputato progressista però, la Prussia era già nel 1862, secondo le statistiche riportate dal liberale Eduard Pfeiffer, seconda solo all'Inghilterra tra gli Stati europei che, in rapporto alla popolazione, spendevano di più «per scopi militari»[138].

Il barone Vincke, evidentemente, valutava la cosiddetta «questione militare» in sé e per sé; egli si limitava cioè a giudicare l'opportunità e la necessità della riorganizzazione dell'esercito dal solo punto di vista degli interessi della Prussia come potenza militare e senza entrare nel merito di quello che nel dibattito politico di allora si definiva correntemente come il suo aspetto eminentemente «giuridico», con riferimento alla sua indubbia illegalità[139]. Che perciò egli si esprimesse, nei

[135] Cfr. *StenBerAH*, 24a seduta, 20 marzo 1865, p. 613 (Vincke).

[136] Cfr. *ibidem*, pp. 613-4 (Vincke).

[137] Cfr. *ibidem*, p. 638 (Virchow).

[138] Cfr. E. PFEIFFER, *Statistischer Beitrag*, p. 225.

[139] Anche l'*altliberal* Vincke non nutriva alcun dubbio sull'illegalità della riorganizzazione dell'esercito avviata a partire dal 1860. Durante la discussione in aula del progetto governativo di riforma della costituzione militare prussiana del 1865 (28 aprile-5 maggio 1865), egli affermò, in sintonia con il resto dell'opposizione, la necessità di «ristabilire una situazione conforme alla Costituzione» (cfr. *StenBerAH*, 44a seduta, 2 maggio 1865, p. 1281). Proprio questo dibattito parlamentare del 2 maggio 1865 si concluse con un magistrale intervento del relatore Gneist che trattò la questione della riorganizzazione «dal punto di vista giuridico», ripercorrendo tutta la storia delle modifiche intervenute nella costituzione militare prussiana negli ultimi quarant'anni (*StenBerAH*, 46a seduta,

primi mesi del 1865, in termini assolutori e addirittura compiaciuti sull'ormai quasi completata riorganizzazione dell'esercito, non destò alcuno stupore; nel medesimo senso del resto egli si era peraltro già espresso in una brossura del settembre 1864[140].

Il ritornello della notevole superiorità tecnico-organizzativa raggiunta dall'esercito prussiano in seguito alla riorganizzazione, superiorità dimostrata incontrovertibilmente dall'ultima mobilitazione delle truppe prussiane in difesa dei due ducati, oltre a riecheggiare continuamente a partire dai primi mesi del 1864 nell'ufficiosa «Provinzialkorrespondenz»[141], nel 1865 veniva ormai generosamente ripreso, nella sua sostanza, anche da tutta la componente più moderata del liberalismo politico prussiano sulle cui posizioni andavano sempre più appiattendosi i «Preußische Jahrbücher». L'eccitazione e l'ebrezza affioranti senza più alcuna inibizione dalle pagine della rivista per la perdurante fluidità della situazione nei due ducati dello Schleswig e dell'Holstein anche dopo la pace di Vienna[142], lasciavano facilmente intuire il peso che

5 maggio 1865, pp. 1323 ss.). Come si è già avuto modo di accennare altrove, il dibattito si concluse con il rigetto della cosiddetta *Militärnovelle* da parte di una schiacciante maggioranza: 258 voti contro e soli 33 a favore (cfr. *StenBerAH*, 46a seduta, 5 maggio 1865, p. 1355).

[140] Cfr. K. VON VINCKE-OLBENDORF, *Die Reorganisation.*

[141] Cfr. l'articolo *Vortheil der Armee-Reorganisation*, apparso sulla «Provinzialkorrespondenz» del 10 e 17 febbraio 1864 (cit. in *Die innere Politik*, pp. 290-2). La «Provinzialkorrespondenz» era una pubblicazione curata dal ministero degli Interni e diretta, negli anni del conflitto, da Ludwig Hahn. Scopo precipuo della pubblicazione era quello di promuovere, presso l'opinione pubblica delle campagne e delle città più piccole, quel consenso e quel sostegno al governo Bismarck piuttosto difficile da trovare nelle grandi città, sotto l'influsso quasi esclusivo dell'opposizione. Su Hahn e la «Provinzialkorrespondenz», cfr. E. HAMBURGER, *Juden im öffentlichen Leben*, pp. 87-8.

[142] Cfr. K. JÜRGENSEN, *Die preußische Lösung*, pp. 57-80, in part. pp. 63-64 ss. Anche la successiva convenzione di Gastein del 14 agosto 1865, lungi dall'essere espressione di un accordo raggiunto, scaturì, come ben ha sottolineato E. KOLB (*Großpreußen oder Kleindeutschland?*, p. 28), da una situazione complessiva ancora «indecisa»: la convenzione sarebbe stata siglata al solo scopo di tamponare momentaneamente la pericolosa

le questioni nazionali avrebbero potuto eventualmente acquistare per le componenti più risolutamente nazionalistiche del movimento liberale, inducendole a 'rivedere' l'atteggiamento ostile fin qui tenuto nei confronti del governo. Di certo esse erano sufficientemente sincere da far pensare a Bismarck che, facendo leva sui sentimenti nazionalistici dei liberali, gli sarebbe forse riuscito di 'traghettare' dalla sua parte una grossa frangia dell'opposizione, disorientando quest'ultima e risolvendo anche il conflitto interno.

Già nel 1863 sui «Preußische Jahrbücher» era stato sostenuto che se «nella *Verfassungsfrage*, nell'interpretazione del *Budgetrecht*, nel rigetto dell'ordinanza sulla stampa, nel giudizio sulla riforma della Camera dei signori, nella richiesta di leggi a tutela e garanzia della Costituzione, e in particolare nella richiesta di una legge sulla responsabilità dei ministri...» l'opposizione era stata sempre unita e compatta, differenze sostanziali si potevano constatare 'invece', al suo interno, relativamente a due questioni: «la questione dell'esercito e quella tedesca»[143].

Erano queste le medesime due questioni rispetto alle quali le ali più moderate del liberalismo prussiano (gli *Altliberalen*, ma anche coloro che avevano approvato nel 1862 il famoso *Vermittlungs-Antrag* di Stavenhagen-Sybel-Twesten) erano orgogliose di essersi sempre dimostrate più 'realistiche'. Nel corso del 1865, quando ormai si intravvedevano più chiaramente le linee attraverso cui sarebbe passata un'eventuale soluzione della questione tedesca a favore della Prussia, e quando la riorganizzazione dell'esercito sembrava ormai avviata ad essere generalmente considerata un dato di fatto ormai irrinunciabile, avvenne sempre più di frequente che nelle pagine dei «Preußische Jahrbücher», mentre si incalzava il governo prussiano a «trasformare in

escalation delle tensioni tra le due maggiori potenze tedesche che, dalla pace di Vienna, condividevano l'amministrazione dei due ducati. Sul *Provisorium* rappresentato dalla convenzione di Gastein, cfr. anche A. KAERNBACH, *Bismarcks Konzepte*, pp. 204 ss.

143 Cfr. la *Politische Correspondenz* (Berlino, 26 settembre 1863), in «PJ», XII, 1863, pp. 295-304, qui pp. 298-9.

diritto» l'attuale «possesso esclusivo di fatto» dei due ducati, ad annettersi cioè questi ultimi saldando definitivamente il conto in sospeso con l'Austria che sui ducati avrebbe potuto vantare in fin dei conti 'solo' un «rechtlichen Mitbesitz»[144], avvenne sempre più spesso, si diceva, che si intensificassero anche, contemporaneamente, le accuse esplicite e sempre più pungenti di dottrinarismo alla maggioranza della rappresentanza popolare, criticandone alla base le scelte strategiche sinora compiute e soprattutto rimarcando l'assenza di prospettive per la sua lotta in difesa del diritto parlamentare di bilancio. A detta dei «Preußische Jahrbücher» l'attuale componente liberale della Camera, spostando il terreno di lotta dalla riforma dell'esercito, «dove la lettera della legge parlava a favore della Camera» (la quale perciò su questa questione avrebbe fatto meglio a trattare anziché chiudersi in un'opposizione meramente negativa), a quello del diritto di bilancio, dove invece la Camera era più svantaggiata, aveva commesso «il vecchio errore di combattere l'opportunità dei fatti con il diritto formale». Come noto, asseriva il redattore dei «Preußische Jahrbücher», sul diritto della Camera di autorizzare le imposte non si poteva assolutamente contare, e anche il diritto parlamentare di autorizzazione della spesa pubblica si era ormai rivelato «del tutto illusorio»[145].

Il fatto che l'incondizionato riconoscimento dei meriti sin qui acquistati sul campo dalla riorganizzazione militare, unitamente alla prospettiva che l'annessione prussiana dei due ducati fosse ormai solo una questione di tempo[146], avesse

[144] Cfr. *Politische Correspondenz* (Berlino, fine marzo [1865]), in «PJ», XV, 1865, pp. 460-470, qui p. 466.

[145] Cfr. *ibidem*, pp. 461 e 462.

[146] Cfr. ad esempio H. VON TREITSCHKE, *Die Lösung der schleswig-holsteinschen Frage* (15 gennaio 1865), come anche, evidentemente favorevole all'annessione anche se non in termini tanto espliciti come quelli di Treitschke, la *Politische Correspondenz* (Berlino, fine gennaio [1865]), dei «PJ», XV, 1865, pp. 211-226. Anche molti deputati della «Fortschrittspartei» cominciarono ben presto a fare pressione sul governo prussiano affinché fosse instaurato un legame più stretto tra la Prussia e i due ducati (cfr. H.A. WINKLER, *Preußischer Liberalismus*, pp. 56 ss.)

impedito agli *Altliberalen* di sottoscrivere il giudizio negativo della Commissione bilancio sulle dimensioni assunte dal bilancio militare[147], fu con tutta probabilità la prima avvisaglia che la compattezza del fronte liberale antigovernativo avrebbe potuto infrangersi sullo scoglio del rafforzamento dello Stato prussiano militare e di potenza.

Al termine del dibattito in aula sulla relazione della Commissione bilancio, le sei mozioni da essa formulate, messe ai voti, furono tuttavia accolte a maggioranza dall'aula il 27 marzo 1865[148]. Le mozioni in cui aveva trovato espressione la nuova tattica della Camera di «controllo delle entrate»[149], erano però destinate sin dall'inizio a restare lettera morta, non meno delle decurtazioni dei costi della riorganizzazione degli anni precedenti. Attraverso il suo ministro delle Finanze il governo aveva infatti fatto sapere, già il 16 marzo 1865, di non

Per l'annessione dei due ducati si dichiarò anche un uomo di cultura quale il grande storico Theodor Mommsen, che era stato a lungo a Kiel, e addirittura Waldeck, il quale però avvertì che in nessun caso si sarebbe dovuto cedere al governo sul fronte interno in cambio dell'annessione. Schulze invece si dichiarò contro qualsiasi progetto annessionistico in nome del principio di autodeterminazione dei popoli (cfr. *ibidem*, pp. 58-9).

147 Anche se ciò non impedì però loro, in seguito, di convenire sull'opportunità di apportare qualche taglio alle spese militari (cfr. *StenBerAH*, 44a seduta, 2 maggio 1865, p. 1281 [barone Vincke]).

148 Cfr. *StenBerAH*, 28a seduta, 27 marzo 1865, pp. 743-775, qui pp. 774-775. In particolare, le mozioni da 1 a 3 furono accolte con i voti di tutti tranne quelli dei conservatori; la mozione 4 con tutti i voti a favore tranne quelli dei conservatori e degli *Altliberalen*; la mozione 5 di nuovo con la sola opposizione dei conservatori, e infine, a maggioranza fu accolta anche la mozione n. 6, di Virchow, (cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1865*, [27 marzo 1865] pp. 160-1).

149 Come la definì il deputato Loewe il 13 maggio 1865 (cfr. *StenBerAH*, 50a seduta, p. 1484).
Wilhelm Loewe (1814-1886), di professione medico, era stato eletto nel *Regierungsbezirk* di Bochum. Noto rappresentante della «Fortschrittspartei» alla Camera dei deputati prussiana dal 1863 al 1886, era stato precedentemente membro dell'Assemblea costituente di Francoforte e dal 1867 entrò anche a far parte del *Reichstag*. Nelle sessioni 1873-74 e 1875 ricoprì anche la carica di primo vicepresidente della Camera dei deputati prussiana. Su di lui cfr. B. HAUNFELDER-K.E. POLLMANN, *Reichstag*, pp. 215 e 434.

essere orientato ad accogliere neanche uno dei sei suggerimenti formulati dalla Commissione bilancio, e di conseguenza la sua più assoluta indisponibilità a correggere, secondo le richieste della Camera, il suo progetto di bilancio[150].

Nei giorni immediatamente successivi all'approvazione delle sei mozioni da parte dell'aula, la Camera si accinse, il 28 e il 29 marzo 1865, a discutere alcuni progetti di legge sulle ferrovie; con essi il governo aveva chiesto alla Camera l'autorizzazione ad ampliare esso stesso la rete ferroviaria o anche solo a partecipare al suo ampliamento con l'assunzione di garanzie per il capitale azionario investito da altri[151]. In questa occasione venne però anche chiaramente alla luce come la consueta dialettica interna tra le varie componenti dell'opposizione liberale, già sfociata in dissensi aperti in Commissione bilancio prima e durante il dibattito in aula sull'*Allgemeiner Bericht* poi, fosse suscettibile di degenerare in spaccature e divisioni che, facendo pericolosamente oscillare la condotta complessiva dell'opposizione, potevano essere fatali per l'esito del conflitto. La mozione del deputato progressista Michaelis, già passata in commissione, di stralciare dall'ordine del giorno dell'aula i progetti governativi sulle ferrovie, con la motivazione che non si potevano concedere al governo mezzi finanziari sotto nessuna forma (fossero essi crediti o garanzie) fino a che non fosse stato riconosciuto pienamente il *Budgetrecht* della Camera con il varo di una regolare legge di bilancio, fu sorprendentemente rigettata dall'aula con 178 voti contro 108. La nutrita maggioranza di deputati che aveva rigettato la proposta Michaelis, composta, oltre che dai cattolici, dagli *Altliberalen*, e dai

[150] Il lungo discorso del ministro delle Finanze Bodelschwingh (cfr. *StenBerAH*, 22a seduta, 16 marzo 1865, pp. 531-37) fu riportato per intero anche dalla «VZ» del 17 marzo 1865.

[151] I progetti di legge sulle ferrovie si dividevano praticamente in due gruppi: il primo gruppo riguardava in particolare la costruzione dei tratti ferroviari Heppens-Oldenburg, Danzica-Neufahrwasser, Berlino-Kustrin, costruzione che il governo voleva intraprendere in prima persona; il secondo riguardava invece l'estensione della rete ferroviaria della Prussia orientale (cfr. in merito la rubrica *Berlin, den 30. März 1865* della «VZ» del 31 marzo 1865).

conservatori, anche da consistenti frange della «Fortschrittspartei» e del «Linkes Zentrum», rappresentò la prima prova tangibile di come non solo gli *Altliberalen* ma anche numerosissimi membri dei due più consistenti gruppi parlamentari di maggioranza fossero più propensi di un tempo a farsi carico dei bisogni dell'amministrazione dell'incostituzionale governo Bismarck[152].

Per il resto della sessione questa votazione, che aveva infranto anche esteriormente l'unità non solo dell'opposizione ma anche dei due più importanti gruppi parlamentari liberali, funzionò assai probabilmente da tacito ma non per questo meno severo avvertimento ai liberali sulle possibili conseguenze dello sfilacciarsi dell'opposizione. Ogniqualvolta si trattò di prendere posizione su progetti di legge governativi con cui si chiedeva alla Camera o prestiti fuori bilancio (*Anleihe*), quali quelli richiesti dal governo il 5 aprile 1865 «per il fabbisogno straordinario della marina»[153] e rigettati dalla Camera il 2 giugno 1865[154], o un velato ricono-

[152] Sull'*Antrag* Michaelis cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1865*, p. 161; le *Parlamentarische Nachrichten* della «VZ» del 1° aprile 1865; e, infine, la rubrica *Berlin, den 30. März 1865*, della «VZ» del 31 marzo 1865, dai toni assai sconsolati e carichi di delusione per la votazione con cui era stata respinta la mozione.

[153] Il 5 aprile 1865 il ministro della Guerra e della Marina aveva presentato un progetto di legge con cui si chiedevano «mezzi finanziari straordinari per la marina». Dell'ammontare del fabbisogno straordinario per la marina, stimato in complessivi 19 milioni di talleri per i successivi 6 anni, ben 10 avrebbero dovuto essere concessi dalla Camera nell'anno in corso come *Anleihe* (cfr. *StenBerAH*, 34a seduta, 5 aprile 1865, pp. 961-62, Roon). I fondi chiesti dal governo avrebbero dovuto servire al consolidamento degli stabilimenti portuali prussiani sul Mare del Nord e sul Mar Baltico e all'acquisto di altre navi per la marina prussiana.

[154] La *Marinevorlage* del governo occupò pressoché interamente i dibattiti della Camera nei giorni 1 e 2 giugno 1865, e fu rigettata al termine degli stessi (cfr. *StenBerAH*, 62a seduta, 2 giugno 1865, p. 1901). Prima che avesse luogo la votazione del progetto di legge, il relatore Virchow censurò severamente il comportamento del governo, sia dal punto di vista politico e sostanziale, perché dopo tanti anni di amministrazione illegale si osava ancora chiedere un «voto di fiducia» alla Camera (p. 1887), sia dal punto di vista formale, per aver ancora una volta optato per la richiesta di fondi fuori bilancio, laddove «il presupposto per la concessione di un'*Anleihe* è la legge di bilancio» (p. 1890).

scimento a posteriori dello 'stato di necessità' che aveva indotto il governo a usare fondi statali senza l'autorizzazione delle Camere, la componente liberale dell'opposizione si mostrò estremamente attenta a mostrarsi compatta e a non prestare ulteriormente il fianco ai calcoli del capo del governo miranti a dividere l'opposizione.

Non meno del dibattito sul progetto di legge sulla marina, anche quello sulla relazione della Commissione bilancio relativa alla documentazione del patrimonio dello *Staatsschatz* per gli anni 1863 e 1864 e ai consuntivi della tesoreria (*Rendantur*) del medesimo per il 1860, 1861 e 1862, del 13 giugno 1865[155], si chiuse con il rifiuto di tutti i deputati, tranne che dei conservatori[156], di concedere al governo l'*Entlastung* richiesta. Il motivo di questa decisione fu esposto in due mozioni, dove si accusava il governo di aver sottratto illegalmente, senza cioè il consenso della Camera, fondi dallo *Staatsschatz* negli anni 1863 e 1864[157], e di essersi rifiutato di fornire la documentazione relativa ai fondi presenti nello *Staatsschatz* nel 1862, rifiuto ritenuto inconciliabile con i diritti della rappresentanza popolare dalla maggioranza della Camera[158].

Non solo, nello stesso 13 giugno 1865 il dibattito parlamentare sui cosiddetti costi bellici (*Kriegskosten*), e più precisamente sul «Memoriale relativo alle spese straordinarie sostenute per la guerra contro la Danimarca» portato in aula dal governo il 9 maggio 1865[159], si concluse con la decisione della Camera di rigettare la richiesta di indennità avanzatale dal governo per aver utilizzato gli avanzi di amministrazione

[155] Cfr. *StenBerAH*, 68a seduta, 13 giugno 1865, pp. 2087 ss.

[156] Cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1865*, p. 168.

[157] Cfr. la mozione n. 1 proposta dalla Commissione bilancio e approvata dall'aula in *StenBerAH*, 68a seduta, 13 giugno 1865, p. 2093.

[158] Cfr. il testo della mozione n. 2 in *StenBerAH*, 68a seduta, 13 giugno 1865, p. 2093, e la sua approvazione da parte della Camera a p. 2097.

[159] Sulla *Denkschrift, betreffend die außerordentlichen Ausgaben, welche durch den Krieg gegen Dänemark veranlaßt sind*, del 9 maggio 1865, cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1865*, p. 165.

degli anni 1863 e 1864 e per aver sottratto dallo *Staatschatz* le somme necessarie a finanziare la guerra danese[160]. Come si spiegava nella relazione della commissione parlamentare che aveva esaminato il memoriale del governo, prima che fosse ristabilito il diritto di autorizzazione della spesa pubblica della Camera, e prima che fosse riportato ordine nella situazione del bilancio per il 1863 e 1864, non si poteva autorizzare alcuna concessione finanziaria extrabilancio, alcun utilizzo degli avanzi di amministrazione di quegli anni, alcun prelievo dallo *Staatsschatz*. Delle somme del tesoro pubblico si poteva disporre costituzionalmente solo attraverso una legge. La richiesta di indennità del governo non avrebbe potuto peraltro in nessun caso costituire una base documentaria valida per l'emanazione di una qualsiasi legge: in essa non comparivano infatti tutte le somme effettivamente sottratte dallo *Staatsschatz*, né tutti i costi sopportati per la guerra contro la Danimarca; vi si elencavano invece altre spese che potevano essere autorizzate solo all'interno del bilancio militare. Per tutti questi motivi insieme, insomma, non poteva essere concessa al governo alcuna indennità[161].

Per quanto riguarda le autorizzazioni di spesa chieste dal governo alla Camera, il rigetto della mozione Michaelis rimase per il 1865 l'unico strappo alla regola sin qui seguita dalla Camera dei deputati di non concedere 'neanche un soldo' al governo in carica. Le divergenze, invece, emerse sia in commissione che in aula tra la maggioranza più moderata dell'opposizione da un lato, e la componente più radicale della «Fortschrittspartei» dall'altro sull'interpretazione dell'art. 109 della Costituzione, lungi dall'essere state definitivamente sepolte dal rifiuto del governo del 16 marzo di presentare un nuovo progetto di bilancio, ripresero in aula in termini ancora più espliciti e diretti in sede di discussione dei bilanci dei singoli settori dell'amministrazione.

160 Cfr. *StenBerAH*, 68a seduta, 13 giugno 1865, p. 2138.

161 Sulla relazione della commissione che aveva esaminato il memoriale governativo sul finanziamento della guerra danese cfr. H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1865*, p. 169.

Il dibattito parlamentare sullo *Steuerbewilligungsrecht* delle Camere, riaccesosi pubblicamente in aula nel maggio del 1865 per la prima volta dopo la revisione della Costituzione del 1849/50, riaprì ferite da allora evidentemente mai rimarginatesi all'interno dello stesso campo liberale, lasciando chiaramente emergere la distanza che anche su questo argomento, oltre che sulla questione della priorità da accordare all'*Einheit* o alla *Freiheit*, andava sempre più frapponendosi tra la componente più moderata e quella più radicale del movimento liberale e della «Fortschrittspartei» in particolare.

Nel contesto dei dibattiti parlamentari sui singoli bilanci delle varie branche dell'amministrazione, il deputato Kirchmann, dell'ala più radicale della «Fortschrittspartei», ripresentò la proposta, già una volta bocciata in commissione, di rimandare la definizione delle entrate fino a quando non fossero state definitivamente fissate le voci del bilancio relative alle uscite, in modo da poter ridurre le prime sino a farle coincidere con le seconde[162]. Visto il rifiuto del governo di adoperarsi per una riduzione delle entrate attraverso una modifica della legislazione fiscale vigente, la Camera, secondo Kirchmann, avrebbe potuto e dovuto essa stessa provvedere, al momento di autorizzare l'accoglimento delle entrate nel bilancio, a ridurre quelle tra queste ultime di cui si poteva legittimamente presumere che sarebbero state prelevate in misura superiore al reale fabbisogno finanziario dello Stato.

La proposta di Kirchmann, che pure rispondeva a quello che era anche l'obiettivo della maggioranza dell'opposizione, impedire cioè che anche nel 1865 i fondi dello *Staatsschatz*, di cui il governo non aveva esitato negli anni precedenti a «sfondare la barriera legale»[163], venissero ulteriormente rimpinguati con le entrate eccedenti e gli avanzi di bilancio, si avventurava però ben al di là dell'orizzonte tattico entro cui, in linea di massima, intendeva muoversi la maggioranza dell'opposizione liberale.

[162] Cfr. *StenBerAH*, 50a seduta, 13 maggio 1865, p. 1471 (Kirchmann).

[163] Cfr. *StenBerAH*, 20a seduta, 14 marzo 1865, p. 474 (Forckenbeck).

Andando ben oltre i diritti costituzionali delle Camere in materia di controllo della politica finanziaria governativa, nella proposta di Kirchmann il bilanciamento delle entrate e delle uscite dello Stato in sede di definizione della legge di bilancio non era inteso, come invece nell'‘illuministico’ *Allgemeiner Bericht*, come auspicabile risultato finale di una riforma della legislazione fiscale vigente – che però spettava comunque solo ai tre fattori della legislazione intraprendere ed attuare –, ma piuttosto come strumento diretto di ‘governo’ nelle mani della rappresentanza popolare. La proposta, sostenuta anche da colui che era considerato il capo dell'ala sinistra della «Fortschrittspartei», Waldeck, e addirittura anche da Schulze, nel momento in cui isolava il diritto della Camera di partecipare all'accoglimento delle entrate nel progetto di bilancio sancito dall'art. 100 della Costituzione prussiana, facendo trionfare l'*Einnahmenbewilligungsrecht* della Camera sovrano e incontrastato nella ‘cristallinità’ che poteva vantare solo se considerato separatamente dall'art. 109, finiva però evidentemente per oscurare la vista – come fecero notare molti deputati del «Linkes Zentrum» – sui limiti posti da quest'ultimo allo *Steuerbewilligungsrecht* della rappresentanza popolare[164]. Tanto la proposta di Kirchmann, quanto l'incostituzionale pratica governativa di amministrazione finanziaria che di fatto riconosceva solo l'art. 109 della Costituzione, presupponevano che le determinazioni finanziarie di quest'ultima potessero essere, in casi estremi, interpretate e applicate isolatamente l'una dall'altra, a differenza di quanto sostenuto dalla maggioranza dei deputati e dei giuristi liberali, Rönne per primo. Con la mozione di Kirchmann affinché la rappresentanza popolare si appropriasse dello strumento eminentemente ‘governativo’ della *Balancierung*, l'ala estrema della «Fortschrittspartei» finiva per mettere in atto quella violenta operazione chirurgica sul complesso delle determinazioni finanziarie della Costituzione paventata da Gneist il 27 marzo 1865[165].

[164] Così replicarono soprattutto molti deputati del «Linkes Zentrum» tra cui Bockum-Dolffs (*StenBerAH*, 50a seduta, 13 maggio 1865, p. 1473), Stavenhagen (p. 1477), Carlowitz (p. 1481).

[165] Cfr. sopra in questo stesso capitolo alle pp. 564-65, n. 130.

La mozione, che indebitamente rivendicava alla rappresentanza popolare l'iniziativa nell'attuazione di quel bilanciamento delle entrate e delle uscite finanziarie dello Stato che invece spettava allo stesso soggetto che aveva il diritto di iniziativa nella presentazione del progetto di bilancio, e cioè al governo, non aveva evidentemente alcuna possibilità di essere approvata dall'aula. Quest'ultima, difatti, la rigettò implacabilmente quello stesso 13 maggio 1865[166]; anche se il dibattito che precedette questa decisione ebbe un effetto certo non meno corrosivo dell'unità dell'opposizione di un eventuale accoglimento della mozione.

Il confronto-scontro all'interno del campo liberale provocato dalla mozione di Kirchmann, prestò infatti eccellentemente il fianco alle strumentalizzazioni politico-ideologiche di quei conservatori che, in sede di discussione della *Militärnovelle*, avevano osato asserire che la trattativa del governo con l'opposizione liberale era resa impossibile dalla presenza, in seno alla medesima, di diverse e per certi versi contrastanti concezioni del diritto parlamentare di bilancio. Il deputato conservatore Moritz von Blanckenburg[167], ad esempio, aveva insinuato che l'opposizione non aveva un «concetto chiaro» del *Budgetrecht* parlamentare, tale cioè che il governo potesse contrattare con essa e dire: «Ecco, io vi ridò il v o s t r o diritto di bilancio, ma in cambio chiedo i m i e i milioni per l'esercito»[168]. Secondo Blanckenburg tra i liberali erano piuttosto emerse col tempo perlomeno tre diverse concezioni del diritto parlamentare di bilancio. La prima era quella di Gneist («Linkes Zentrum»), che ricono-

[166] Cfr. *StenBerAH*, 50a seduta, 13 maggio 1865, p. 1473.

[167] Moritz Carl Henning von Blanckenburg (1815-1888), nipote di Leopold e Ludwig von Gerlach e stretto fiduciario di Bismarck sino al 1873, fu dal 1859 il capo del gruppo parlamentare dei conservatori. Già membro della Seconda camera prussiana dal 1852 al 1855 e della Camera dei deputati dal 1855 al 1861, rientrò in quest'ultima nel 1863 per rimanervi sino al 1867. Lo stesso ruolo di capogruppo parlamentare B. svolse anche nel *Reichstag* dal 1867 al 1873. Su di lui cfr. B. HAUNFELDER-K.E. POLLMANN, *Reichstag*, pp. 73 e 379-80; G. RITTER, *Die preußischen Konservativen*, p. 20; F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 17.

[168] Cfr. *StenBerAH*, 44a seduta, 2 maggio 1865, p. 1266 (Blanckenburg).

sceva al governo il diritto di effettuare naturalmente non tutte ma solo «alcune» spese, quelle cioè che il governo, «per il diritto di superiorità statale, doveva assolutamente effettuare» e che, se non effettuate, potevano rendere il governo «penalmente perseguibile» per la loro omissione, anche qualora quelle spese non fossero state previste in bilancio; la seconda, quella del Dr. Simson (ora «Bei keiner Fraktion» ma degli *Altliberalen*), che non riconosceva al governo alcun vincolo ad effettuare qualsiasi spesa, perlomeno non più di quanto lo fosse un terzo qualsiasi nei suoi stessi confronti; la terza, infine, a detta del conservatore «la più coerente», quella di Jacoby («Fortschrittspartei»), il quale non riconosceva al governo alcun obbligo ad effettuare qualsiasi spesa proprio come alcun diritto ad effettuare qualsiasi pagamento, da quando esso aveva rotto e violato il giuramento fatto alla Costituzione; egli, per quanto lo riguardava personalmente, aveva deciso, molto coerentemente, di non ricevere niente che provenisse dal governo: «da ormai 2 anni, infatti, il deputato Jacoby – rimarcò non senza un certo sarcasmo Blanckenburg – non percepi[va] alcuna diaria»[169].

Anche se alle insinuazioni di Blanckenburg il deputato della «Fortschrittspartei» Michaelis ribattè immediatamente che esisteva un solo *Budgetrecht*: quello «della Costituzione prussiana»[170], il profilarsi di due diverse concezioni dell'estensione dei poteri costituzionali della Camera, che minacciava sempre più da vicino la compattezza della maggioranza parlamentare liberale, emerse in modo ancora più acuto quando giunse il momento di votare l'accoglimento nel progetto di bilancio delle entrate provenienti dall'imposta sui fabbricati.

Come si è già avuto modo di accennare, il 1865 era l'anno in cui doveva avere inizio il regolare prelievo dell'imposta secondo la riforma del 1861. L'introito complessivo di questa

[169] Cfr. *StenBerAH*, 44a seduta, 2 maggio 1865, p. 1266 (Blanckenburg).

[170] Cfr. *StenBerAH*, 44a seduta, 2 maggio 1865, p. 1267 (Michaelis).

imposta, calcolato nel preventivo di bilancio per il 1865 in circa 3 milioni e mezzo di talleri, sarebbe dunque stato notevolmente superiore ai circa 2 milioni e 800 mila talleri che il governo, nelle motivazioni allegate al progetto di legge del 1861, aveva previsto come probabile ammontare annuo del suo gettito fiscale. Come pure si ricorderà, già nel 1861 Waldeck aveva giudicato inammissibile e incostituzionale che una Camera approvasse una legge la cui entrata in vigore a pieno regime si sarebbe avuta solo in una legislatura a venire, quando cioè non si poteva escludere che la rappresentanza popolare avrebbe avuto una composizione politica interna completamente differente. Secondo Waldeck, nessuna Camera poteva e doveva accettare limitazioni della sua sovranità decisionale, a nessuna Camera era ammesso di fare leggi finanziarie che andassero oltre la sua stessa esistenza e addirittura oltre quella della Camera che le sarebbe succeduta.

Proprio partendo da questo punto di vista e portandolo alle sue estreme conseguenze, il 13 maggio 1865 Waldeck si spinse fino ad asserire che l'attuale Camera era nel pieno diritto di negare l'autorizzazione al prelievo dell'imposta sui fabbricati così come autorizzata dalla Camera nel 1861. La nuova imposta sui fabbricati, dato che sarebbe dovuta entrare in vigore solo con il 1° gennaio 1865, e che d'altronde non era certo dipeso dalla rappresentanza popolare se, al momento in cui egli parlava, le entrate per il 1865 non avevano ancora potuto essere accolte in una regolare legge di bilancio come prescritto dalla Costituzione, non poteva certo essere ritenuta un'imposta «esistente» come quelle cui faceva riferimento l'art. 109 della Costituzione, le quali, invece, potevano continuare ad essere prelevate ogni anno anche senza che le Camere riconfermassero il loro assenso[171]. Se però l'imposta sui fabbricati non poteva, per i motivi appena detti, essere considerata un'imposta 'esistente', allora, secondo Waldeck, la rappresentanza popolare, sia in

[171] Cfr. l'intervento di Waldeck in *StenBerAH*, 50a seduta, 13 maggio 1865, pp. 1478-81.

virtù del suo diritto di partecipare alla definizione del bilancio (art. 99), sia, più in particolare, di quello di partecipare all'autorizzazione delle entrate del bilancio pubblico (art. 100), poteva ancora porre il veto al suo prelievo.

La proposta di Waldeck di defalcare il previsto gettito fiscale dell'imposta sui fabbricati dalla previsione delle entrate per il 1865, non poteva evidentemente che sfociare nella riapertura a tutto campo del dibattito sul senso e persino sulla validità dell'art. 109 della Costituzione. Cosa che puntualmente avvenne nel momento stesso in cui Waldeck ripropose la vecchia tesi, dalle implicazioni estremamente rivoluzionarie, della natura 'transitoria' dell'art. 109 della Costituzione[172].

Nel suo intervento a favore della proposta di Waldeck di non autorizzare il prelievo dell'imposta sui fabbricati, il deputato della «Fortschrittspartei» John Frentzel[173] si spinse addirittura sino ad affermare che l'art. 109, in quanto «Übergangsartikel», articolo cioè originariamente allocato tra le disposizioni transitorie della Costituzione, a rigore non doveva neanche più essere considerato in vigore[174].

L'effetto dissacrante dell'intervento di Frentzel, abbattutosi come una scure sull'art. 109, fu completato dalla causticità della messa a punto dell'intera questione da parte di Waldeck: «La rappresentanza popolare – disse il capo dei 'democratici' – [può] bilancia[re] ora le entrate ora le uscite, e se trova delle imposte superflue, le depenna dalle entrate. Questo il

172 Questa tesi era stata affermata da Waldeck anche in un suo precedente intervento parlamentare (cfr. *StenBerAH*, 5a seduta, 27 gennaio 1863, p. 39).

173 Cfr. *StenBerAH*, 50a seduta, 13 maggio 1865, pp. 1476-77.
John Peter Frentzel (1816-1886), *Rittergutsbesitzer*, era stato eletto alla Camera dei deputati prussiana per la prima volta nel 1862 dal collegio elettorale di Gumbinnen come candidato della «Fortschrittspartei». Su di lui cfr. B. MANN (ed), *Biographisches Handbuch*, p. 135; F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, p. 50; B. HAUNFELDER, *Biographisches Handbuch*, p. 440.

174 Cfr. *StenBerAH*, 50a seduta, 13 maggio 1865, p. 1476 (Frentzel).

senso dell'art. 100 se si astrae dall'art. 109 della Costituzione»[175]. Questo articolo, che anche per Waldeck era solo «una legge transitoria», non aveva «niente a che vedere con il *Budgetrecht*». Secondo Waldeck, già al tempo della revisione della Costituzione era stato chiaro a tutti, perlomeno a chiunque avesse voluto capire, che con l'espressione «imposte esistenti» dell'art. 109 non si poteva intendere nient'altro che «esistenti nel 1850». Dato che all'imposta sui fabbricati, che sarebbe dovuta entrare in vigore solo con il 1° gennaio 1865, non si poteva, secondo Waldeck, applicare l'art. 109, la proposta di non autorizzare le entrate della *Gebäudesteuer* era per lui non solo legittima ma anche perfettamente costituzionale[176].

La proposta di Waldeck, 'rivoluzionaria' perlomeno nel senso che presupponeva un'interpretazione del senso dell'art. 109 che non era certo quella sin qui accreditata dalla stessa maggioranza parlamentare, suscitò l'immediato, autorevole, ma anche assai irritato, intervento 'chiarificatore' di Gneist.

Il giurista berlinese si affrettò infatti immediatamente a negare che dopo la revisione della Costituzione l'art. 109 potesse ancora essere considerato una disposizione transitoria, e ribadì per l'ennesima volta che esso, al contrario, era ormai da considerarsi legge a tutti gli effetti. Per sospendere l'imposta sui fabbricati, non bastava, secondo Gneist, una decisione in questo senso della rappresentanza popolare, come affermato da Waldeck, ma era invece assolutamente necessaria una nuova legge. Fino ad allora però, ci si doveva continuare a mantenere, secondo Gneist, «sull'unico terreno sicuro che [si aveva] ..., quello delle leggi [vigenti]»[177].

Particolarmente con quest'ultima considerazione Gneist tolse qualsiasi residuo dubbio di legittimità alla richiesta avanzata alla Camera da Waldeck, mettendola così fuori gioco ancora prima che fosse formalmente rigettata. La proposta di

[175] Cfr. *StenBerAH*, 50a seduta, 13 maggio 1865, p. 1479 (Waldeck).

[176] Cfr. *StenBerAH*, 50a seduta, 13 maggio 1865, p. 1479-80 (Waldeck).

[177] Cfr. *StenBerAH*, 50a seduta, 13 maggio 1865, p. 1486 (Gneist).

Waldeck, sostenuta oltre che da Frentzel anche da altri deputati della «Fortschrittspartei» come Loewe[178] e lo stesso Schulze[179], anche se non incontrò il favore della maggioranza dell'aula, lasciò che sul campo si potesse contare, di fronte ad una maggioranza di soli 160 deputati, un'opposizione forte di ben 98[180], segnando un'altra tappa sul cammino della progressiva divisione interna dell'opposizione liberale al governo Bismarck.

L'enorme distanza misurabile tra i liberali dell'opposizione parlamentare sull'interpretazione dell'articolo 109 della Costituzione, se certo non fu immediatamente ed esclusivamente all'origine dell'insuccesso della lotta dell'opposizione degli anni del conflitto, contribuì tuttavia, in modo a nostro avviso determinante, a portare altra acqua preziosa al mulino della tesi conservatrice dell'incertezza, della non chiarezza, delle determinazioni finanziarie della Costituzione, e con ciò a quella dell'impossibilità pratica di rispettarle.

Il 1865, l'anno precedente quello della formale composizione del conflitto attraverso la legge di indennità del 14 settembre 1866, fu così l'anno in cui il sin qui compatto fronte antigovernativo cominciò ad esibire senza più alcuna remora crepe vistose. L'8 giugno, ormai crollata qualsiasi speranza di indurre il governo a ripresentare, con le modifiche suggerite dalla Commissione bilancio, un nuovo progetto di legge finanziaria, la maggioranza della Camera si risolse, quando la sessione del 1865 volgeva ormai al termine, a ripiegare sulla vecchia tattica di decurtare il progetto di

178 Per il suo intervento a favore della defalcazione dell'imposta sui fabbricati, cfr. *StenBerAH*, 50a seduta, 13 maggio 1865, pp. 1483-4 (Loewe).

179 Cfr. *StenBerAH*, 50a seduta, 13 maggio 1865, pp. 1487-8 (Schulze).

180 Cfr. *StenBerAH*, 50a seduta, 13 maggio 1865, p. 1494. Tra gli oppositori della proposta Waldeck, oltre agli *Altliberalen* e ai conservatori, si incontrano i nomi di molti esponenti del «Linkes Zentrum», tra cui Bockum-Dolffs, Stavenhagen e Gneist, e molti esponenti della «Fortschrittspartei», come Twesten, Hagen, Michaelis, Roepell (cfr. *ibidem*, pp. 1491-2).

bilancio governativo delle spese per la riorganizzazione militare e ad approvare, il 12 giugno 1865, il progetto di bilancio così modificato[181].

Il progetto di bilancio così come emendato dalla rappresentanza popolare, sottoposto alla Camera dei signori, fu da questa incostituzionalmente rigettato *in toto* per la terza volta il 16 giugno 1865; essa si astenne però stavolta dalla pratica di ristabilire quello governativo[182].

All'esortazione della Commissione bilancio della Camera dei signori, affinché il governo si risolvesse «anzitutto a definire, attraverso un atto amministrativo (*Verwaltungsnorm*), le spese necessarie per una conduzione dell'amministrazione statale sana e rispondente ai compiti dello Stato prussiano, e a pubblicare quindi questo suo prospetto delle entrate e delle uscite dello Stato»[183], come avrebbe fatto con una qualsiasi, normale, legge di bilancio, lo *Staatsministerium* in effetti accondiscese, senza bisogno di ulteriori pressioni, dopo che le Camere erano ormai state chiuse il 17 giugno 1865.

A differenza della risoluzione ministeriale del 12 febbraio 1864, che era stata resa nota solo a circa un anno di distanza e per via non ufficiale, la *Nachweisung der im Jahr 1865 zu erwartenden Staatseinnahmen und zu leistenden Staatsausgaben*, redatta dal governo, insieme alla *Denkschrift* sulla medesima, in data 22 giugno 1865 e quindi proposta al monar-

181 Cfr. *StenBerAH*, 64a seduta, 8 giugno 1865, pp. 1979-81, e *StenBerAH*, 67a seduta, 12 giugno 1865, p. 2069. Prima che si passasse alla votazione nominale del bilancio, Jacoby ebbe modo di riaffermare la necessità che fosse l'intero bilancio ad essere rigettato (cfr. ad esempio *StenBerAH*, 67a seduta, 12 giugno 1865, p. 2056), e Waldeck il suo punto di vista per cui era a suo parere impossibile spiegare alla popolazione, come mai nel progetto di bilancio fossero stati accolti circa 151 milioni di talleri di entrate, quando se ne prevedevano soli 143 circa di spese (cfr. *ibidem*, p. 2058).

182 Il testo della relazione della Commissione bilancio della Camera dei signori, con cui la stessa rigettò il bilancio emendato dalla Camera dei deputati, fu riportato nelle *Parlamentarische Nachrichten* della «VZ» del 17 giugno 1865.

183 Cfr. *ibidem*.

ca 'in sostituzione' della non varata legge di bilancio per il 1865, fu recepita da un *Erlaß* monarchico il 5 luglio 1865. Con tale decreto si autorizzarono i vertici delle singole branche dell'amministrazione a fare riferimento ai due documenti sopracitati del governo nella conduzione degli affari dell'amministrazione dello Stato[184]. Il 20 luglio del 1865 l'*Erlaß* regio fu pubblicato, certo non nella *Gesetzsammlung*, dove il deputato conservatore Wagener avrebbe volentieri visto accolto un bilancio approvato addirittura dal solo monarca[185], ma pur sempre nello «Staatsanzeiger».

Contro l'emanazione dell'*Erlaß* si levò un'accorata protesta dalle colonne della «Volkszeitung»; nel suo articolo di fondo del 23 luglio, intitolato per l'appunto *Der Erlaß*, si denunciò con toni durissimi come il governo avesse osato «sostituire» la legge di bilancio con un «decreto regio», laddove l'art. 106 della Costituzione prussiana aveva prescritto che le «leggi e le ordinanze [erano] vincolanti solo... se pubblicate sulla *Gesetzsammlung*», e laddove, per di più, «la Costituzione della Monarchia prussiana non conosce[va] '*Erlaße*', ma solo *Gesetze* e *Verordnungen*».

L'articolo della «Volkszeitung» può valere ancora oggi come testimonianza esemplare della confusione che ormai regnava sovrana in Prussia tra l'ambito della legge e quello dell'ordinanza.

[184] Brevi ma assai significativi passi dall'*Erlaß* monarchico come anche dal memoriale del governo si trovano in H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1865*, pp. 172-3.

[185] Cfr. *StenBerAH*, 22a seduta, 16 marzo 1865, p. 560 e H. SCHULTHESS, *Europäischer Geschichtskalender, 1865*, p. 159.

Capitolo quarto

L'«Ausbau der Verfassung» oltre la composizione del conflitto

A partire dall'autunno del 1863 e sino alla conclusione del conflitto la «Fortschrittspartei» fu costantemente occupata a discutere animatamente sull'atteggiamento da tenere nei confronti dell'incostituzionale governo Bismarck, nel caso che quest'ultimo si fosse risolto a strappare all'Austria, se necessario anche attraverso un risolutorio conflitto militare, i due ducati dello Schleswig e dell'Holstein, sciogliendo così a favore della Prussia il dualismo austro-prussiano della Confederazione germanica e avviando a soluzione la questione dell'unificazione nazionale. Il dibattito sulla questione se non fosse giunto per i liberali prussiani il momento di dare tatticamente la priorità al perseguimento dell'obiettivo politico dell'*Einheit* rispetto a quello della *Freiheit*, vale a dire della costituzionalizzazione e della liberalizzazione della vita politica interna[1], andò progressivamente intensificandosi fino a incrinare definitivamente e irreversibilmente nel 1866 l'unità d'azione politico-parlamentare dell'opposizione liberale della Camera dei deputati.

Sin dall'inizio del 1864 il deputato della «Fortschrittspartei» Twesten aveva lasciato intravvedere il modo in cui egli avrebbe successivamente sciolto il dilemma tipicamente ottocentesco del movimento liberale costituito dal nodo *Einheit/Freiheit*[2]. Alla fine del gennaio 1864 egli aveva infatti mani-

[1] Sul chiudersi della forbice tra i due elementi del binomio negli anni 1864-1866, ci limitiamo qui a rimandare, oltre che a H.A. WINKLER, *Preußischer Liberalismus*, in part. pp. 66-7 e *passim*, anche a T. NIPPERDEY, *Deutsche Geschichte*, pp. 767 ss.

[2] Sulla «tensione tra i postulati della libertà e dell'unità nazionale» come

festato la «speranza» che una volta risolto a favore della Germania il problema dello Schleswig-Holstein potessero trovare soluzione anche tutti gli altri conflitti interni: una vittoria militare dell'esercito prussiano avrebbe necessariamente portato con sé, a suo avviso, l'approvazione della riorganizzazione dell'esercito da parte dell'opinione pubblica[3].

Quando in seguito, a circa due anni e mezzo di distanza dall'auspicio espresso da Twesten, e precisamente nel giugno del 1866, le crescenti ostilità tra le due maggiori potenze tedesche sfociarono in un aperto conflitto militare (già di per sé prova inconfutabile della dissoluzione di fatto della Confederazione Germanica), le divergenze politiche all'interno dell'opposizione parlamentare liberale e soprattutto della «Fortschrittspartei» sul modo di interpretare il nesso fra unità e libertà, avevano ormai scavato un solco incolmabile[4]. Come si può facilmente immaginare, fu proprio sulle malcelate divisioni presenti in campo liberale a questo proposito che Bismarck poté agevolmente far leva, particolarmente dopo la strabiliante vittoria riportata dall'esercito prussiano sull'Austria a Königgratz nel luglio del 1866, per attirare a sé la componente più risolutamente nazionalista, e perciò più disposta al compromesso, del movimento liberale. Se, come ha giustamente avvertito, tra gli altri, Otto Pflanze, si deve rifuggire dalla tendenza di certa storiografia sociale a demonizzare la personalità di Bismarck, che avrebbe architettato il piano di scatenare di proposito la guerra austro-prussiana del 1866 per distogliere l'avversario politico

tema fondamentale della storia tedesca del XIX secolo cfr. W.J. MOMMSEN, *Freiheit und Einheit*, in part. pp. 15 ss.

[3] La riflessione ad alta voce di Twesten è riportata nel fondo della «VZ» del 29 gennaio 1864 *Mißverhältniß und Mißverständniß, III. Schluß*. Qui, come pure nel medesimo quotidiano del giorno successivo, e cioè del 30 gennaio 1864, al centro dell'attenzione erano, per l'ennesima volta, i possibili riflessi sulla politica interna di una vittoria del governo sull'Austria nella contesa per i due ducati.

[4] Sul dibattito politico interno alla «Fortschrittspartei» in questo torno di tempo cfr. H.A. WINKLER, *Preußischer Liberalismus*, pp. 91 ss.

interno dal conflitto costituzionale, creando così i presupposti per una soluzione a suo favore del conflitto[5], indubitabile è tuttavia che la possibilità di strumentalizzare la «guerra a fini interni» non sfuggì a Bismarck, che aveva tutto l'interesse a spaccare il compatto fronte dell'opposizione parlamentare[6].

Al di là tuttavia delle possibili strumentalizzazioni politiche a cui frange consistenti del liberalismo prussiano prestarono il fianco quando non poterono più celare la loro soddisfazione per il corso nazionalistico e decisamente antiaustriaco preso dalla politica del governo prussiano, che tra l'altro aveva cominciato a mobilitare più o meno segretamente l'esercito sin dall'inizio della primavera del 1866, la profonda divisione interna dei liberali sul nodo unità/libertà fu subito interpretata dall'opinione pubblica come un segno inequivocabile di debolezza, di scarsa credibilità e di paralisi politica.

Quando giunse il momento delle elezioni – che dopo la chiusura della brevissima terza sessione dell'VIII legislatura (14 gennaio-23 febbraio 1866) e dopo lo scioglimento ufficiale della Camera dei deputati del 9 maggio 1866, erano state fissate per il luglio del 1866 –, l'ormai inarrestabile processo di disintegrazione interna dei due gruppi liberali d'opposizione era irrimediabilmente sotto gli occhi di un'opi-

[5] Cfr. le critiche in questo senso mosse a storici come W. Sauer e H.-U. Wehler da Otto PFLANZE in *Bismarcks Herrschaftstechnik*, in part. pp. 562-69.

[6] Bismarck negò tuttavia recisamente di aver mai predisposto un piano strategico per raggiungere questo obiettivo (cfr. L. GALL, *Bismarck*, p. 331). Nel succitato lavoro O. PFLANZE (cfr. *Bismarcks Herrschaftstechnik*, part. alle pp. 568-9) ricorda peraltro come non fu Bismarck ma il ministro degli Interni, Eulenburg, a richiamare l'attenzione, in una seduta del consiglio della Corona del febbraio 1866, sul giovamento che a suo parere il governo avrebbe potuto trarre da un'azione di forza contro l'Austria rispetto all'obiettivo di risolvere a suo favore la crisi interna. Sul problema della «guerra a fini interni» cfr. inoltre I. CERVELLI, *Bismarck e l'unificazione tedesca*, in part. pp. 433-35, e ora anche W.J. MOMMSEN, *Das Ringen um den nationalen Staat*, in part. il capitolo «Außenpolitik als innenpolitische Krisenstrategie», pp. 149-72.

nione pubblica ormai largamente schierata a favore del vittorioso governo prussiano.

Le elezioni, che fatalmente caddero proprio lo stesso giorno, il 3 luglio 1866, in cui le truppe prussiane assestavano il colpo definitivo al nemico austriaco a Königgratz, sancirono un vertiginoso crollo elettorale dei due più consistenti gruppi parlamentari liberali degli anni del conflitto, crollo che fu verticale soprattutto nelle province orientali del Regno. Il blocco dell'opposizione parlamentare composto dal «Linkes Zentrum» e dalla «Fortschrittspartei», forte sin qui di ben 247 mandati, vide i suoi seggi ridursi addirittura di 2/5, conservandone solo 148; la «Fortschrittspartei» da sola, del resto, era scesa bruscamente da 148 a 61 seggi. Alla disfatta elettorale dei due gruppi parlamentari liberali più forti corrispose naturalmente la prevedibile vittoria delle forze politiche moderate e soprattutto dei conservatori. Questi ultimi videro salire i propri mandati da 35 a 136, ed anche gli *Altliberalen* risalirono la china passando da 9 seggi a 24[7].

Sull'interpretazione del risultato elettorale del 1866 è difficile equivocare: il voltafaccia dell'opinione pubblica fu l'espressione quanto mai esplicita della sua delusione nel dover constatare come la campagna militare prussiana del 1866 contro l'Austria, non meno di quella precedente del 1864 per lo Schleswig-Holstein, avevano potuto essere condotte a termine con successo dal governo Bismarck, nonostante che l'opposizione liberale gli avesse negato per ben quattro anni consecutivi l'autorizzazione ad effettuare le spese militari straordinarie per il rafforzamento dell'esercito[8]. I trionfi governativi in politica estera avevano cioè messo impietosamente a nudo la forza e l'autonomia di iniziativa e di azione politica del governo Bismarck per un verso, e l'impotenza dell'ormai nuovamente divisa opposizione liberale per l'altro.

[7] E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 352.

[8] Sul finanziamento delle due guerre cfr. H.-J. VON COLLANI, *Die Finanzgebarung*, in part. pp. 25 ss., e inoltre W. TREUE, *Die Finanzierung*.

La schiacciante vittoria prussiana di Königgratz segnò com'è noto la fine della vecchia Confederazione germanica e fu il preludio dell'accorpamento nella monarchia prussiana, oltre che dello Schleswig-Holstein, anche degli sconfitti Stati tedeschi settentrionali schieratisi nel conflitto militare del 1866 a fianco dell'Austria: Hannover, Assia Elettorale, Nassau, la città di Francoforte[9]. Il *Norddeutscher Bund*, il nuovo Stato che emerse da queste annessioni, federale ma chiaramente egemonizzato dalla Prussia, costituì il primo passo concreto verso la realizzazione dell'unificazione nazionale tedesca così intensamente e così a lungo agognata dai liberali.

Da questo punto di vista è perciò pienamente comprensibile che la fulmineità con cui l'iniziativa militare del governo Bismarck aveva inaspettatamente sciolto il nodo della «questione tedesca», attraverso quella che da versanti storiografici assai diversi è stata definita come una «rivoluzione dall'alto»[10], abbia prodotto, sull'animo e sull'universo di riferi-

[9] La legge di annessione di questi quattro Stati fu approvata dalla Camera dei deputati il 7 settembre e da quella dei Signori l'11 settembre 1866 (E.R. HUBER, *Deutsche Verfsssungsgeschichte*, III, p. 584). Il Regno di Sassonia, anch'esso schieratosi nel conflitto dalla parte dell'Austria, entrò nella Confederazione della Germania del Nord poco tempo dopo, con il trattato del 21 ottobre 1866 (*ibidem*, p. 604).

[10] Secondo O. PFLANZE (cfr. *Bismarck and the Development of Germany*, I) di «revolution from above» si deve parlare non tanto in considerazione della disintegrazione della monarchia asburgica, quanto della «distruzione di troni e sovranità» che portò con sé l'estensione dell'egemonia prussiana alla Germania del Nord», dell'aver cioè Bismarck sacrificato a questo scopo il «principio della legittimità» (cfr. pp. 306 ss., in part. p. 315). Come ben ha messo in luce lo storico dell'ex DDR ERNST ENGELBERG, *Über die Revolution von oben*, la violazione del diritto statale e delle genti compiuta da Bismarck nel 1866 fu definita come una rivoluzione dall'alto già dai contemporanei, sia da amici di Bismarck, liberali o conservatori (Treitschke e Bluntschli da un lato e Ludwig von Gerlach dall'altro), sia da suoi nemici (il democratico del Baden, Ludwig Eckardt) (cfr. *ibidem*, pp. 1184-87). Rispetto ad altre interpretazioni degli eventi del 1866 come «rivoluzione dall'alto», l'argomentazione di Engelberg si caratterizza per il suo continuo richiamo a non assolutizzare l'esito come unico sbocco possibile della costellazione storico-politica di quegli anni. Egli invita infatti a non sottovalutare le possibilità, a suo avviso altrettanto concrete e oggettive, che la situazione storica evolvesse verso una

mento ideale e politico di molti esponenti di primo piano del mondo della cultura e della politica liberale di allora, un effetto assolutamente sconvolgente.

Com'è noto, una svolta politica radicale a favore di Bismarck fu compiuta insieme a molti deputati liberali, sulla cui condotta politico-parlamentare si tornerà analiticamente tra poco, non solo dalla «Nationalzeitung»[11], ma anche dalle due riviste liberali, «Preußische Jahrbücher» e «Grenzboten», che sino al 1866 avevano seguito e sostenuto con estrema partecipazione, anche se non senza qualche perplessità, il cammino dell'opposizione parlamentare liberale per tutti gli anni del conflitto[12].

rivoluzione «dal basso», dato il crescente, drammatico, acuirsi della questione sociale. La pesante responsabilità storica e politica del mancato verificarsi di quest'ultima sarebbe da attribuirsi, secondo Engelberg, prevalentemente alla «viltà» della borghesia liberale; quest'ultima avrebbe indietreggiato di fronte al suo «compito» storico di farsi portavoce anche degli interessi delle altre classi sociali non privilegiate, mettendo in campo, nella sua lotta contro la nobiltà e il bonapartismo bismarckiano, solo gli strumenti della lotta parlamentare e non anche, invece, quelli della lotta extraparlamentare (cfr. *ibidem*, p. 1197; nello stesso senso cfr. anche E. ENGELBERG, *Deutschland von 1849 bis 1871*, in part. pp. 135-6). L'espressione di «rivoluzione dall'alto» per caratterizzare gli eventi del 1866 e le loro conseguenze storiche è stata usata, come si è detto, da esponenti di correnti storiografiche assai diverse da quella marxista-ortodossa dell'ex DDR; oltre che da O. Pflanze anche, tra gli altri, da W. MOMMSEN (cfr. *Das Ringen um den Nationalstaat*, p. 170, come anche *Einführung: Deutscher und britischer Liberalismus*, pp. 211-22) e L. GALL (*Die Bundesrepublik*). Gall richiama tra l'altro l'attenzione sul fatto che «rivoluzioni dall'alto» (avvenute cioè «auf dem Wege über staatliche Akte») devono essere considerate anche, oltre a quella del 1866/67, tutti quei grandi rivolgimenti storici, tutte quelle «discontinuità», che dall'inizio dell'800 ad oggi (1806, 1871, per certi aspetti il 1918/19, per altri il 1933, e, infine, il 1945) hanno scandito la sostanziale «continuità» della storia tedesca, continuità che a suo avviso si può dimostrare se si pensa all'importanza che in Germania avrebbe sempre conservato nel tempo il «bürokratischer Anstaltstaat» (cfr. *ibidem*, in part. pp. 611-12).

[11] Cfr. E.G. FRIEHE, *Geschichte der Nationalzeitung*, pp. 126 ss. e J. KAHL, *National-Zeitung*, pp. 183-4.

[12] Su queste riviste, come anche sull'infinità di brossure e *pamphlets* apparsi in Prussia e in Germania dopo gli eventi del 1866 a documentazione del rivolgimento ideale e politico provocato nell'opinione pubblica

Non a caso furono i «Preußische Jahrbücher», nello stesso anno, ad ospitare la riflessione autocritica, e nondimeno estremamente provocatoria, del liberale moderato Hermann Baumgarten *Der deutsche Liberalismus. Eine Selbstkritik*[13]; essa divenne poi famosissima come manifesto della «Neuorientierung» in senso realistico di parte consistente del movimento liberale, non solo prussiano[14].

In questo saggio, la cui stesura fu ultimata all'inizio dell'ottobre 1866, H. Baumgarten lanciava le sue pungenti critiche contro coloro che a lui, come a tutto il liberalismo moderato che dopo Königgratz aveva deciso di passare al campo bismarckiano, apparivano ormai senza veli gli imperdonabili errori che avevano inficiato l'azione politica del liberalismo tedesco postrivoluzionario, intendendo però con ciò sostanzialmente quello più radicale o democratico. Esemplari e particolarmente eloquenti in questo senso apparivano ormai a Baumgarten sia l'esperienza di governo fatta dal liberalismo del Baden nei primi anni sessanta[15], sia quella di opposizione parlamentare della «Fortschrittspartei» prussiana negli anni del conflitto[16].

e nella cultura politico-ideologica liberali da quegli eventi, cfr. K.-G. FABER, *Die nationalpolitische Publizistik*, I, pp. 165 ss.

[13] Pubblicato originariamente in «PJ», XVIII, 1866, pp. 455-515 e 575-628, è ora consultabile in un'edizione del 1974, curata e introdotta da A.M. BIRKE, da cui si cita.

[14] Particolarmente utili per una ricostruzione del dibattito storiografico sul tema ci sembrano, tra gli altri, M.-L. WEBER, *Ludwig Bamberger*, in part. pp. 15-27 e 112-125; l'introduzione di A.M. BIRKE a H. BAUMGARTEN, *Der deutsche Liberalismus*, pp. 7-21; l'introduzione di H.-U. WEHLER ai *Grundsätze der Realpolitik* di L.A. VON ROCHAU, pp. 7-21; M.H. FAßBENDER-ILGE, *Liberalismus, Wissenschaft, Realpolitik*, in part. pp. 6-14 e 305-325 («Liberalismus zwischen 48er Revolution und Reichsgründung – 'Orientierungskrise' und 'Realpolitik'»); H. GREBING, *Der deutsche Sonderweg*, in part. pp. 96-101; H. SEIER, *Liberalismus und Staat*, pp. 69-85; K.-G. FABER, *Strukturprobleme*.

[15] Cfr. H. BAUMGARTEN, *Der deutsche Liberalismus*, pp. 96 ss. Sull'esperienza di governo fatta dai liberali nel granducato del Baden a partire dalla primavera del 1861, rimane fondamentale il lavoro di L. GALL, *Der Liberalismus als regierende Partei*.

[16] Cfr. H. BAUMGARTEN, *Der deutsche Liberalismus*, pp. 105 ss. e *passim*.

L'elenco stilato da H. Baumgarten delle 'colpe' di cui si sarebbe puntualmente macchiato e in cui sarebbe fatalmente incorso il liberalismo tedesco ogniqualvolta si era confrontato direttamente con il potere politico, o come corresponsabile di posizioni di potere o come opposizione politica, richiama peraltro immediatamente quello facilmente ricavabile da una lettura anche sommaria dei «Principi fondamentali della politica realistica» di Ludwig August von Rochau del 1853. Allora Rochau, come si ricorderà[17], aveva stigmatizzato l'idealismo e il radicalismo politico del liberalismo tedesco uscito sconfitto dalla rivoluzione del 1848/49, e anche dopo il 1866 non mancò di aggiungere una 'Seconda parte' (1869) ai suoi «Principi fondamentali»[18], in cui dava man forte ai ragionamenti estremamente critici di Baumgarten verso il liberalismo politico più radicale.

Il *Sündenregister* dei liberali 'compilato' da Baumgarten era assai lungo: vocazione al ruolo di sterile opposizione, assenza di capacità di governo, incapacità di misurarsi realisticamente con la realtà data e i suoi rapporti di forza, astrattezza di programma politico, e infine, in stretta connessione con questa astrattezza, estremismo politico[19]. Quest'ultimo dato caratteristico dei liberali sarebbe stato alimentato anzitutto da un'irrefrenabile propensione al dottrinarismo, intendendo con ciò essenzialmente la costante

[17] Cfr. sopra al cap. II 2, pp. 216 ss.

[18] Cfr. L.A. VON ROCHAU, *Grundsätze der Realpolitik*, pp. 204-384 (*Zweiter Teil, von 1869*).

[19] Secondo Baumgarten la lotta parlamentare della «Fortschrittspartei» aveva avuto un chiaro scopo eversivo. Sulla condotta politica di questo partito egli affermava ad esempio: «Gli sforzi fatti da quest'uomo [Bismarck] di trovare un accordo, non [le] sembrarono degni di seria considerazione. Essa era sicura di riuscire a spingere il governo oltre il limite della Costituzione, e che il rivolgimento che si sarebbe così determinato avrebbe certamente portato ad una completa vittoria del suo programma politico» (cfr. H. BAUMGARTEN, *Der deutsche Liberalismus*, p. 110). Del programma politico della «Fortschrittspartei» prussiana Baumgarten diceva poi: «... essa desiderava affermare il concetto più rigido del parlamentarismo inglese senza appoggiarsi sull'aristocraticismo inglese» (p. 11).

tendenza a «trasferire inconsciamente il metodo scientifico alla prassi politica»[20].

Dal modo in cui si erano conclusi l'esperienza della Nuova Era liberale nel Baden e il conflitto costituzionale in Prussia, l'intero movimento liberale tedesco doveva trarre, secondo Baumgarten, degli insegnamenti per la sua condotta futura; esso doveva cioè fare autocritica e sforzarsi di assumere un atteggiamento più 'realistico', porsi finalmente, come si soleva dire in quegli anni, «auf dem Boden der Tatsachen», se veramente voleva diventare «regierungsfähig» e assumersi responsabilità dirette di governo[21].

Coerentemente con il nuovo corso imboccato dai «Preußische Jahrbücher», la redazione della rivista fu assunta, sin dal luglio 1866, da uno dei più accaniti sostenitori del progetto di unificazione della Germania sotto l'egemonia prussiana, e cioè dallo storico Heinrich von Treitschke, in quegli anni in stretto e continuo contatto epistolare con Baumgarten[22].

Della svolta in senso «realpolitico» compiuta nel 1866 da una frangia consistente del liberalismo prussiano e tedesco, si è occupata a lungo ed intensamente la contemporanea storiografia politica, sociale e culturale, dando corso ad un articolato dibattito sulla natura del liberalismo postrivoluzionario, che ha toccato spesso punte polemiche assai alte[23]. Se da alcuni questa svolta è stata stigmatizzata come un «tradimento» della borghesia, intesa come classe socio-economica cui attingeva prevalentemente il liberalismo tedesco, e se da altri la stessa è stata interpretata come «rinuncia» liberale alla conquista del potere politico[24], numerosi sono

[20] Cfr. H. BAUMGARTEN, *Der deutsche Liberalismus*, p. 93.

[21] Cfr. *ibidem*, in part. pp. 94, 108, 115, 118, 148-9.

[22] Cfr. *Deutscher Liberalismus im Zeitalter Bismarcks*, I, pp. 290-1, 341-3, 351-2, 353-4, 386, 463-4, 465-7, 473-4, 477, 486, 490-2.

[23] Cfr. a questo proposito ad esempio L. GALL, *Staat und Wirtschaft*, (contro Helmut Böhme) e D. LANGEWIESCHE, *Republik, konstitutionelle Monarchie* (contro T. Nipperdey).

[24] La leggenda del «tradimento» da parte della 'destra' borghese dei

stati però anche coloro che hanno sottolineato, in positivo, le nuove irresistibili prospettive dischiusesi nel 1866 al liberalismo di partecipare direttamente e costruttivamente alla «innere Reichsgründung»[25], o che hanno perlomeno cerca-

suoi «compiti storici», di cui hanno parlato tra gli altri E. ENGELBERG (cfr. sopra alla n. 10 di questo stesso cap.) e K.H. BÖRNER (cfr. *Die Krise*, p. 5), è stata com'è noto rigettata oltre che da Nipperdey (cfr. sotto alla n. 26) anche da Winkler per lo specifico caso prussiano. Winkler ha sostenuto che non si può parlare né di «tradimento», né di «capitolazione» opportunistica dei liberali di fronte al successo (cfr. H.A. WINKLER, *Preußischer Liberalismus*, p. 117). Come si ricorderà, del 1866 come anno della «capitolazione» dei liberali di fronte al fragoroso successo di politica estera di Bismarck, avevano parlato sia F.C. SELL, *Die Tragödie des deutschen Liberalismus* (1953), che, anche se più equilibratamente, H. KOHN, *Wege und Irrwege. Vom Geist des deutschen Bürgertums* (1962). Winkler pone invece in rilievo il dato della «debolezza strutturale» della borghesia nei confronti della monarchia, che storicamente poté invece appoggiarsi alla burocrazia, alla nobiltà, all'esercito e alla popolazione agricola ad Est dell'Elba (H.A. WINKLER, *Preußischer Liberalismus*, p. 117). Altrove, sempre Winkler, ha preferito parlare di cosciente «rinuncia» della borghesia alla conquista del potere (H.A. WINKLER, *1866 und 1878: Der Machtverzicht des Bürgertums*). Critico sia verso la tesi del «tradimento» come anche verso quella winkleriana della «rinuncia» D. LANGEWIESCHE, *Deutscher Liberalismus im europäischen Vergleich*, in part. p. 15, che vede negli anni successivi al 1866 e precedenti il 1878 l'inizio di una «Sonderentwicklung» del liberalismo tedesco rispetto a quello europeo, l'inizio di un periodo di «fallimenti» e di estrema debolezza del liberalismo, quest'ultima dovuta anche allo scarso potere dell'istituto parlamentare in Germania (p. 18). Sul restringersi dello spazio di intervento politico del liberalismo in seguito alla nascita dello Stato nazionale, cfr. sempre D. LANGEWIESCHE, *Liberalismo e borghesia in Europa*, p. 237.

[25] Una valutazione assai positiva della svolta in senso «realpolitico» compiuta nel 1866 dal liberalismo tedesco diede già H. ONCKEN, *Bennigsen*, in part. pp. 56-67. Delle due «anime» del liberalismo tedesco, quella utopistico-dottrinaria e ideologizzante da un lato e quella 'realpolitica' dall'altro, per tutta la prima metà dell'Ottocento e sino circa alla fondazione del *Nationalverein*, sarebbe prevalsa la prima; la seconda, quella secondo Oncken in ultima analisi preponderante, avrebbe avuto la meglio invece dalla metà degli anni sessanta in poi, quando cioè a partire dal 1866 il liberalismo nazionale entrò in una nuova fase politica «pratico-parlamentare» collaborando, all'interno di una nuova cornice statale, alla definizione della nuova legislazione. In senso sostanzialmente positivo la svolta realpolitica del 1866 è giudicata da M.H. FAßBENDER-ILGE (*Liberalismus, Wissenschaft, Realpolitik*, in part. alle pp. 320-1) che ne ricostruisce i caratteri distintivi essenziali e le motivazioni attraverso

to, come ad esempio T. Nipperdey, di evidenziare il sano e positivo realismo politico del nuovo corso liberale in una prospettiva che da Mommsen è stata definita «neostoricista»[26].

Pur senza voler assolutamente ridurre il 1866 ad un momento, per quanto di eccezionale importanza, di mera *Ereignisgeschichte*, non ci sembra tuttavia qui necessario, né rifare

l'analisi del *Deutsches Staats-Wörterbuch* di J.C. Bluntschli e K. Brater; appoggiandosi a Gall l'autore colloca le origini della *Realpolitik* liberale nel periodo immediatamente successivo al 1848.

[26] Secondo Walter Bußmann l'abbandono del ruolo di opposizione, il riavvicinamento allo Stato, la disponibilità al compromesso politico, della componente moderata del liberalismo tedesco di fronte ai successi di politica estera e di potenza riportati dalle forze governative, non furono assolutamente espressione di «opportunismo» ma piuttosto il risultato del riaccendersi del suo tradizionale e caratteristico senso dello Stato, di un ritorno cioè a quella che era la sua più propria e specifica concezione dello Stato, una concezione per cui si doveva sempre perseguire un equilibrio tra la *Macht* e la *Freiheit*, ma che in caso di conflitto tra le due tendeva naturalmente a optare per la prima (W. BUßMANN, *Zur Geschichte des deutschen Liberalismus*, in part. pp. 95 e 99). Come Bußmann, anche T. Nipperdey nega recisamente che dietro questa decisione si possa intravvedere una mossa opportunistica del liberalismo o addirittura una sua «capitolazione di fronte al successo» di Bismarck, e insiste sul carattere eminentemente politico, e non dettato da calcoli di tipo economico, della decisione del liberalismo tedesco del 1866 di accettare 'realisticamente', e cioè dopo aver valutato l'impraticabilità di strategie alternative, il compromesso offertogli da Bismarck (cfr. T. NIPPERDEY, *Deutsche Geschichte*, in part. pp. 797-801). Per la definizione della posizione di Nipperdey come «neostoricista» cfr. W.J. MOMMSEN, *Between Revisionism and Neo-Historicism*, in part. pp. 114-5. Che la svolta liberale del 1866 sia stata dettata da calcoli di tipo economico è stato invece unilateralmente asserito da Michael GUGEL, *Industrieller Aufstieg*, presupponendo cioè che già in questo periodo la borghesia avesse chiaramente presente il suo interesse economico di classe privilegiata e lo perseguisse senza remore, e soprattutto riducendo così, come ha osservato W. MOMMSEN (*Das deutsche Kaiserreich*, in part. p. 247 s., n. 20) il liberalismo a ideologia di classe della borghesia, o meglio, «dell'allora ancora piccolo gruppo di grande borghesia industriale». Sulla necessità di distinguere tra il *Bildungs-* e il *Besitzbürgertum* nella considerazione del rapporto intrattenuto dalla borghesia liberale con la politica richiama l'attenzione W. BUßMANN, *Zur Geschichte des deutschen Liberalismus*, in part. pp. 93-95. A riflettere sulle differenziazioni socio-politiche interne del *Bürgertum* tedesco del XIX secolo avevano già invitato U. FREVERT-J. KOCKA in *La borghesia tedesca nel XIX secolo*.

analiticamente la storia dell'intricatissimo dibattito storiografico sul significato attribuibile a posteriori a quella data per il destino del liberalismo tedesco ottocentesco e dei primi decenni del Novecento, dibattito che come si può ben immaginare si interseca in numerosissimi punti con quello sul *Sonderweg* tedesco, né tantomeno riaprirlo. In questa sede, premesso che sulle ripercussioni degli eventi politici del 1866 sul processo di costituzionalizzazione interna dello Stato prussiano e sul futuro del liberalismo come *Verfassungsbewegung* e *Verfassungspartei* si ritornerà sotto nel testo, vogliamo piuttosto limitarci ad un'osservazione che ci sembra importante. E cioè che la nuova scelta di campo realpolitica, compiuta, seppure non senza traumi, da molti ed eminenti capi dell'ex opposizione parlamentare prussiana, non solo fu, come ha tenuto a rimarcare con intento 'giustificatorio' Nipperdey, eminentemente politica, ma che essa venne a costituire il perno e l'asse portante di una nuova «ideologia», come ha acutamente osservato K.-G. Faber, ben lungi dall'essere, come si potrebbe pensare a prima vista, pura 'critica dell'ideologia'[27]. Il che significa però anche, a nostro avviso, che sul carattere di polemica politica eminentemente strumentale delle accuse di idealismo e dottrinarismo politico lanciate dall'ala moderata del movimento liberale (Baumgarten) a quella per così dire più radicale (stabilendo così tra l'altro un interessante parallelo storico con le accuse costantemente rivolte durante il conflitto dai conservatori all'indirizzo di tutta l'opposizione parlamentare liberale), non ci si può assolutamente ingannare. Con l'invito liberal-moderato alla *Realpolitik*, a giustificazione e difesa ideologica di una ben precisa scelta politica di

[27] Sul carattere tutt'altro che «a-ideologico» del nuovo orientamento liberal-moderato a partire dal 1866, cfr. K.-G. FABER, *Realpolitik als Ideologie*. In questo saggio si sostiene l'interessante tesi che nel confrontarsi dei contemporanei con gli straordinari eventi del 1866 non ci si fermò al riconoscimento dei tanto declamati «dati di fatto» ma si arrivò addirittura a conferire a questa *Realpolitik*, nella misura in cui si vollero vedere quegli eventi come necessari all'interno di una determinata concatenazione degli eventi storici, un carattere ancora una volta ideologico e dottrinario (p. 20).

campo, non ci si limitava cioè a suggerire la priorità ontologica della 'realtà dei fatti', ma si propugnava immediatamente un' a l t r a visione della realtà.

Gli esponenti dell'ala più decisamente nazionalistica del liberalismo politico prussiano (Twesten, von Unruh, Löwe-Calbe, Michaelis, etc.), entusiasti per il sensazionale balzo in avanti fatto compiere dal governo prussiano alla questione nazionale, e convinti che l'imperativo del momento fosse quello di scindere la considerazione dei nodi politici attinenti la sfera della politica interna da quelli della politica nazionale tedesca o estera, dopo Königgratz presero in seria considerazione le *avances* e le pressioni provenienti dal campo governativo affinché 'collaborassero' per trovare una soluzione formale al conflitto costituzionale interno[28]. Quest'ultimo si doveva considerare ancora in atto fino a quando i tre fattori della legislazione non fossero riusciti ad accordarsi su una nuova legge di bilancio e non fosse stata su questa base ripristinata la legalità dell'azione amministrativa del governo, che avrebbe così potuto riprendere a impegnare le risorse pubbliche nella completa pienezza dei suoi poteri costituzionali.

La maggioranza parlamentare scaturita dalle elezioni del 1866, indubbiamente mossa dalla speranza che a questo punto fosse possibile aprire, all'interno della nuova cornice della Confederazione della Germania settentrionale, una nuova fase nella vita politico-costituzionale della Prussia, una fase che secondo le promesse più o meno esplicite fatte da Bismarck avrebbe visto i liberali comprimari nell'impresa di *Neuge-*

[28] Sulle trattative avviate da Bismarck, inizialmente in via del tutto riservata e segreta, con esponenti dell'opposizione liberale sin dai primi di giugno del 1866, soprattutto con uomini come Twesten e Unruh, cfr. *Deutscher Liberalismus im Zeitalter Bismarcks*, I, pp. 312-13; cfr. inoltre il capitolo «Bismarcks Verhandlungen mit den Liberalen» in G. EISFELD, *Die Entstehung*, pp. 164 ss. oltre che naturalmente H. Ritter VON POSCHINGER, *Fürst Bismarck*, I, pp. 325 ss. e II, pp. 47 ss. Sui contatti cercati da Bismarck con gli esponenti dell'opposizione alla ricerca di una soluzione del conflitto, non meno che sulle resistenze incontrate dalle sue proposte di mediazione presso i ministri più reazionari e lo stesso monarca, cfr. anche G. RITTER, *Die Entstehung der Indemnitätsvorlage*.

staltung della Germania[29], acconsentì a ripristinare la cosiddetta «base legale» per la vita costituzionale dello Stato.

La richiesta alla Camera affinché concedesse al governo una qualche forma di autorizzazione retroattiva delle spese pubbliche illegalmente effettuate nel corso del quadriennio 1862-66, fu avanzata ufficialmente dallo stesso monarca nel suo discorso di apertura della nuova sessione della Camera il 5 agosto 1866. Il 3 settembre 1866 fu così approvata quella legge che, modificata nella forma ma non nella sostanza dalla Camera dei signori l'8 settembre 1866, passerà alla storia come *Indemnitätsgesetz*[30].

Nel testo della legge di indennità approvato dalla Camera dei deputati, e precisamente all'art. 1, si metteva a disposizione del governo un «credito» di 154 milioni, un ammontare finanziario cioè pari al preventivato fabbisogno dello Stato per il 1866. In questo modo si lasciava cioè intendere che l'autorizzazione di spesa contenuta nella legge era da considerarsi «equivalente ad una regolare legge di bilancio», legge che nemmeno nel 1866 aveva potuto essere discussa e approvata causa la chiusura anticipata delle Camere[31].

[29] Cfr. le dichiarazioni di Twesten in *StenBerAH*, 12a seduta, 3 settembre 1866, p. 199: «Noi abbiamo il dovere... di non lasciarci sfuggire il grande momento storico... Danneggiamo i più sacri interessi della nostra patria se ci teniamo da parte, se continuiamo ad atteggiarci in modo negativo, se non partecipiamo e ci escludiamo da soli dal partecipare alla riorganizzazione [*Neugestaltung*] della nostra patria».

[30] L'*Indemnitätsgesetz* entrò in vigore, con la sua pubblicazione sulla *Gesetzsammlung*, il 14 settembre 1866 (cfr. E.R. HUBER [ed], *Dokumente*, II, pp. 102-3). In tedesco il termine di indennità non esisteva; esso fu mutuato per l'occasione dall'inglese, dove invece una legge di questo tipo e contenuto prendeva la denominazione di *bill of indemnity* (cfr. G. RITTER, *Die Entstehung der Indemnitätsvorlage*, p. 34). Fu così in questa occasione che il termine «indennità», come ebbero modo di sottolineare sia il deputato conservatore Wilhelm Ludwig von Wedemeyer che l'ormai nazionalliberale Twesten, fece per la prima volta il suo ingresso nel «diritto pubblico» positivo prussiano (cfr. *StenBerAH*, 12a seduta, 3 settembre 1866, rispettivamente alle pp. 202 e 203).

[31] L'autorizzazione a disporre del credito per le spese ritenute dal governo necessarie per il 1866, spese peraltro in gran parte già effettuate al momento dell'emanazione della legge di indennità, era espressa, come si

All'art. 2 della medesima legge poi, la Camera concedeva inoltre al governo l'«indennità» per il suo operato nel quadriennio 1862-1866, sgravandolo per così dire della responsabilità per la prolungata gestione illegale dell'amministrazione delle finanze statali. In cambio la Camera otteneva dal governo sia l'implicita ammissione dell'incostituzionalità e illegalità della sua condotta, sia un rinnovato riconoscimento giuridico-formale dell'imprescindibilità della collaborazione della rappresentanza popolare nella definizione della legge di bilancio[32].

Anche durante il dibattito parlamentare sul progetto di legge di indennità che si svolse alla Camera dei deputati, non mancò di riemergere con particolare evidenza il contrasto interno che lacerava la componente liberale sulla necessità di subordinare, perlomeno in via provvisoria, l'obiettivo della liberalizzazione interna all'interesse dello Stato nazionale e di potenza, contrasto che portò alle prime fuoriuscite dalla «Fortschrittspartei»[33].

Secondo Löwe, tra i deputati che si espressero favorevolmente sulla concessione al governo dell'indennità parlamentare, «gli eventi di politica estera» degli ultimi mesi avevano disinnescato, come per miracolo, la miccia della questione militare che era all'origine del conflitto sul bilancio, lasciandola apparire nella sua vera essenza, come cioè solo «uno»

è detto, nell'articolo 1 della legge approvata dalla Camera (cfr. *StenBerAH*, 12a seduta, 3 settembre 1862, p. 199). Che l'art. 1 della legge, cosiddetto *Kredit-Gesetz*, fosse da considerarsi «gleichbedeutend mit dem Budget-Gesetz für das Jahr», fu esplicitato chiaramente da Lasker (*StenBerAH*, 12a seduta, 3 settembre 1866, p. 183).

[32] L'art. 2 della legge di indennità asseriva infatti letteralmente: «Al governo si concede l'indennità per l'amministrazione condotta dall'inizio del 1862 senza una legale legge di bilancio e con riserva della delibera del *Landtag* di concessione al governo dell'*Entlastung* dopo la presentazione dei consuntivi finanziari annuali. In questo modo, per quanto riguarda la responsabilità del governo, sarà come se l'amministrazione nel periodo detto fosse stata legalmente condotta sulla base di un bilancio pubblico fissato per legge e tempestivamente pubblicato» (cfr. *StenBerAH*, 12a seduta, 3 settembre 1866, p. 204).

[33] Cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, II 2, p. 104.

dei tanti «aspetti» della ben più complessiva e importante «questione tedesca»[34]. A questo punto, aggiungeva addirittura Lasker, non «sussist[evano] più le condizioni che [avevano] portato al conflitto e l'opposizione parlamentare [poteva] essere continuata anche senza conflitto»[35].

Il pensiero dei liberali Löwe e Lasker, negli esiti, non si discostava poi molto da quello del liberal-conservatore Heinrich Achenbach, il quale asserì che la Camera non poteva rifiutare l'indennità al governo per un conflitto la cui causa era stata la stessa dei grandi successi registratisi in politica estera[36]. Il discorso di Georg von Vincke (Hagen) poi, tornato sui banchi parlamentari dopo una lunga assenza[37], per il quale non si doveva «mai porre la Costituzione al di sopra della patria»[38], lasciò emergere una concezione del rapporto tra unità e libertà diametralmente opposta a quella sostenuta con calore sia da Virchow, che non intendeva «sacrificare sull'altare della patria gran parte delle nostre speranze, delle nostre aspirazioni, dei nostri desideri»[39], che da Schulze, per il quale «i successi di politica estera» non dovevano «pregiudicare la configurazione interna dello Stato, il diritto e i bisogni del popolo», ma piuttosto fungere, rispetto ad essi, unicamente da «mezzo rispetto allo scopo»[40].

Un alto senso dello Stato ma anche un'incrollabile certezza nell'univocità del diritto positivo contrassegnarono infine l'intervento di Gneist. Favorevole al *Kreditgesetz*, egli si mostrò invece irremovibilmente contrario alla concessione dell'indennità al governo. Secondo Gneist la Commissione bilancio, nel proporre all'approvazione della Camera la leg-

[34] Cfr. *StenBerAH*, 11a seduta, 1 settembre 1866, pp. 167 e 169 (Löwe).

[35] Cfr. *StenBerAH*, 12a seduta, 3 settembre 1866, p. 182 (Lasker).

[36] Cfr. *StenBerAH*, 12a seduta, 3 settembre 1866, p. 178 (Achenbach).

[37] Sul ritorno alla Camera dei deputati del capo degli *Altliberalen* della Nuova Era, cfr. L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, II 2, p. 94.

[38] *StenBerAH*, 12a seduta, 3 settembre, p. 191 (Vincke [Hagen]).

[39] *StenBerAH*, 11a seduta, 1 settembre 1866, p. 172 (Virchow).

[40] Cfr. *StenBerAH*, 12a seduta, 3 settembre 1866, p. 184 (Schulze).

ge in questione, spinta dalla volontà e dall'urgenza di ritornare alla legalità nell'amministrazione delle finanze, aveva commesso due gravi errori: il primo sul piano del diritto e l'altro specificamente politico. Dal punto di vista giuridico era inammissibile, secondo Gneist, ricorrere allo strumento della legge per dar voce ad una 'sentenza' politica, anziché per statuire una norma generale ed astratta. Sul fatto che non spettasse al legislatore ma solo ad un tribunale condannare o assolvere i ministri per il loro operato, e che comunque nessun processo e nessuna incriminazione era possibile prima che fosse emanata la legge di responsabilità ministeriale (che sola avrebbe potuto autorizzare le Camere a porre uno o più ministri in stato d'accusa), la Costituzione non lasciava infatti, secondo Gneist, alcun dubbio. L'altro errore, quello politico, commesso secondo Gneist dalla Commissione bilancio al momento di stilare il progetto di legge di indennità, era quello, gravido di conseguenze, di credere di poter cancellare con un sol colpo di spugna «l'intera questione costituzionale», di poterla «mettere da parte» con un semplice atto formale[41].

A favore della concessione dell'indennità (art. 2 del progetto di legge) votarono deputati come Twesten, Lasker, Hennig, Vaerst, Otto Lüning, Forckenbeck etc., tutti deputati questi che, a detta del progressista Parisius, su tante questioni si erano sin qui mostrati «non meno 'decisi'» di coloro che invece votarono contro[42]. Contro la concessione dell'indennità votò invece, insieme ai deputati comunemente ritenuti decisamente radicali (Becker, Berger [Solingen], Bresgen, Frentzel, Haebler, Hagen, Harkort, Herrmann, Hoverbeck, Jacoby, John, Krieger [Goldap], v. Saucken-Tarputschen, Schulze [Berlin], Virchow, Waldeck), anche il giurista Gneist, che come si è appena visto aveva motivato il suo voto anche con argomenti scientifico-giuridici.

Come avrebbe votato Ludwig von Rönne se nel settembre 1866 fosse stato presente in aula, non ci è dato sapere; in

[41] Cfr. *StenBerAH*, 11a seduta, 1 settembre 1866, p. 155 (Gneist).

[42] L. PARISIUS, *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, II 2, p. 111.

questa sessione infatti Ludwig von Rönne non faceva parte della Camera dei deputati[43]. Non mancano tuttavia i motivi per ritenere che il suo voto non sarebbe stato dissimile da quello di Gneist, vista la sua avversione nei confronti di coloro che piegavano il diritto positivo alle estemporanee esigenze della politica pratica.

Nella terza edizione del suo *Verfassungsrecht* (1869) Rönne avrà peraltro in seguito ampia opportunità di esprimersi come giurista di professione sulla questione dell'indennità. Secondo Rönne l'«incostituzionalità» dell'operato di un governo che aveva effettuato una spesa senza la legale autorizzazione delle Camere, «[poteva] certo essere successivamente s a n a t a nelle sue conseguenze attraverso la concessione di un'indennità»; non era però certo per questo, soggiungeva Rönne, «che la spesa smette[va] di essere i n c o s t i t u z i o n a l e»[44]. Per Rönne, cioè, l'incostituzionalità oggettiva dell'amministrazione delle finanze non poteva essere cancellata da alcuna *Indemnität*, termine questo peraltro, ci teneva a rimarcare, sino ad allora del tutto sconosciuto al diritto pubblico tedesco. Se nel progetto di legge si era fatto ricorso al termine di indennità, anziché a quello di *Entlastung* di cui invece parlava la Costituzione prussiana al 2° comma dell'art. 104, non era stato, a suo avviso, per puro caso e senza motivo. Laddove infatti l'*Entlastung* «presuppone[va] il riconoscimento di una spesa come giustificata», l'indennità «presuppone[va] il rifiuto di un tale riconoscimento». L'opzione degli estensori del progetto di legge per il termine di indennità, anziché per quello costituzionale di *Entlastung*, si spiegava secondo Rönne con il fatto che

[43] Il Rönne che compare tra coloro che votarono contro la concessione dell'indennità al governo prussiano non è infatti il nostro giurista ma suo nipote Julius Friedrich. Quest'ultimo, nato nel 1824 e appartenente alla «Fortschrittspartei», era figlio dell'altrettanto celebre fratello di Ludwig, Friedrich von Rönne, che pure aveva aderito al gruppo parlamentare della «Fortschrittspartei» fino alla morte, avvenuta il 7 aprile 1865 (cfr. F. LAUTER, *Preußens Volksvertretung*, pp. 152-3).

[44] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I 1 (1869), pp. 413-14 (spaziato nel testo).

attraverso il primo termine era possibile «far passare in secondo piano l'atto formalmente illegittimo [*formelles Unrecht*]» del governo, a favore di mere «considerazioni di opportunità materiale [*materielle Rücksichtsnahmen*]»[45], come dire di carattere politico.

Quei deputati della «Fortschrittspartei» e del «Linkes Zentrum» che, in riconoscimento del successo con cui Bismarck si era fatto carico dell'attuazione del progetto, originariamente solo liberale, di unificazione della nazione tedesca, concessero l'indennità nel settembre del 1866, furono gli stessi che nel 1867 diedero formalmente vita al nuovo partito nazionalliberale (*Nationalliberale Partei*)[46]. Quest'ultimo, riagganciandosi alla tradizione e al patrimonio politico-ideale degli *Altliberalen*[47], fornì una nuova identità organizzativa alla componente politicamente moderata del movimento liberale prussiano.

Dopo l'esperienza di coalizione strategica e programmatica tra i liberali più radicali e quelli più moderati per l'*Ausbau der Verfassung* negli anni della Nuova Era, e dopo la lotta unitaria per la difesa del diritto della rappresentanza popolare a partecipare attivamente alla definizione della legge di bilancio negli anni del conflitto, le due componenti del movimento liberale tornarono ad adottare, per tutta la durata della fase monarchico-costituzionale della Prussia e del *Reich*, strategie politico-costituzionali e alleanze tattiche che di fatto ne divisero profondamente i destini politici, a detrimento non solo della forza del movimento liberale nel suo complesso, ma anche e soprattutto della posizione dell'istituzione parlamentare nei suoi rapporti con l'esecutivo[48]. Sin qui

[45] *Ibidem*, n. 3 alle pp. 413-414.

[46] Cfr. M. SPAHN, *Zur Entstehung der nationalliberalen Partei.*

[47] Su questo punto si concorda con E. FÜLLING, *Die preußischen Altliberalen*, pp. 86 ss.

[48] Da un presupposto a nostro avviso sbagliato prende le mosse K. SCHWABE, *Das Indemnitätsgesetz*, nel tentativo di rispondere alla domanda se la legge di indennità sia stata per il liberalismo una vittoria o una

per quanto riguarda la composizione del conflitto costituzionale prussiano attraverso la legge di indennità, composizione che certo, da un punto di vista politico, fu estremamente provvisoria e temporanea oltre che, come temevano anche i conservatori, «apparente»[49].

Il risvolto meno appariscente di questo conflitto, ma di rilievo sostanziale per il discorso che si è andato fin qui facendo, fu il blocco della politica di riforme avviata negli anni della Nuova Era, il totale congelamento del programma politico-costituzionale di *Ausbau* della Costituzione[50].

sconfitta. Schwabe sostiene che la legge di indennità costituì una sconfitta per i liberali, dato che con essa avrebbero rinunciato al raggiungimento del loro 'vero' obiettivo: l'instaurazione della «monarchia parlamentare» (p. 90). Il saggio riassume anche brevemente le diverse e opposte posizioni della storiografia tedesca del dopoguerra sul significato storico della legge di indennità. In merito ci siamo già soffermati in sede di Introduzione (cfr. sopra alle pp. 22 e 25 s.).

49 Il carattere solo «apparente» della soluzione del conflitto preoccupava già allora molti contemporanei; in questo senso si veda ad esempio il conservatore Julius Baron, *Das Budgetrecht des Reichstages* (Berlin 1867), repertoriato da K.-G. FABER in *Die nationalpolitische Publizistik Deutschlands*, I, p. 192. Anche per E. Hahndorff la conclusione del conflitto fu evidentemente solo «formale» (*Das Budgetrecht*, p. 125). Con questa conclusione sarebbe stato tuttavia fissato, secondo la Hahndorff, il carattere particolare dello Stato prussiano come monarchia costituzionale. Il sistema di equilibri che da qui sarebbe risultato, ha affermato la Hahndorff citando la «Storia costituzionale» del suo maestro Fritz Hartung, ricorda assai da vicino il dualismo «alt-ständisch» (*ibidem*, p. 128). Sull'interpretazione storiografica di E.R. Huber che, al pari di E. Hahndorff e F. Hartung, assume la conclusione del conflitto come l'inizio 'vero e proprio' della vita della monarchia costituzionale prussiana abbiamo già avuto modo di esprimere il nostro dissenso in sede di Introduzione.

50 Cfr. la *Politische Correspondenz*, in «PJ», X, 1862, p. 403 («Una saggia riforma per sostituire con nuove formazioni ciò che non era più capace di vita, *Ausbau der Verfassung* secondo i bisogni di uno Stato moderno, sembrava essere l'idea-guida della nostra politica. Ma, appena iniziato, questo *Ausbau* politico è giunto ad un punto morto... La politica delle riforme è stata sospesa...») e, similmente, la *Politische Correspondenz* (fine gennaio 1865), dei «PJ», XV, 1865, pp. 211-26, in part. p. 212 («Dal crollo della Nuova Era la legislazione si è arrestata; tutti i progetti di riorganizzazione, che dovevano trasformare le istituzioni della vecchia monarchia secondo la Costituzione, sono stati accantonati»).

L'immane lavoro svolto dai deputati liberali soprattutto all'interno delle commissioni parlamentari prima del conflitto e durante lo stesso contribuì certo notevolmente ad accelerare la modernizzazione dell'istituzione parlamentare. Nella misura in cui acquisì una rilevanza sempre maggiore l'attività delle commissioni nella prassi parlamentare della Camera e cominciò ad affermarsi, in cosciente presa di distanza dal «parlamento parolaio» del *Vormärz*, il modello del «parlamento di lavoro», si elevò anche il suo livello di efficienza e produttività interna[51]. Dato però l'aspro conflitto che contrappose i tre fattori della legislazione tra il 1862 e il 1866, lo zelo dei deputati liberali e l'instancabile opera di elaborazione e modifica di progetti di legge da essi svolta, non poté tradursi nella produzione di leggi attuative delle promesse costituzionali.

L'unico settore di intervento in cui maggioranza parlamentare liberale e governo riuscirono a trovare punti di convergenza in questo periodo fu il perseguimento costante di una linea decisamente liberista nella conduzione della politica doganale, non da ultimo in funzione antiaustriaca. La firma di un importante trattato commerciale con la Francia nel 1862 e di un altro con il Belgio nel 1863, fu ratificata senza obiezione alcuna dalla Camera dei deputati[52].

Anche nei decenni che seguirono la conclusione del conflitto, fino alla fine dell'epoca monarchico-costituzionale prussiana, l'*Ausbau* della Costituzione nel senso dello Stato di diritto parlamentare-rappresentativo auspicato dai liberali, e in particolare l'emanazione delle leggi organiche promesse dalla Costituzione prussiana, o non ebbe affatto luogo, come

[51] Una tendenza modernizzante dell'istituzione parlamentare nella stessa direzione, dal *Redeparlament* all'*Arbeitsparlament*, è stata rilevata anche, relativamente al caso del Württemberg preunitario, da H. BRANDT, *Parlamentarismus in Württemberg*, pp. 232 ss.

[52] A questo proposito cfr., tra gli altri, H. BÖHME, *L'ascesa della Germania*, pp. 97-137 («Il trattato di commercio franco-prussiano e i progetti austriaci di unione doganale»), in part. p. 122 sul trattato franco-prussiano, firmato definitivamente il 2 agosto 1862, e pp. 140 ss. su quello belga-prussiano, approvato il 18 aprile 1863 dall'AH.

nel caso della legge sulla responsabilità giuridica dei ministri prospettata dall'art. 61, oppure avvenne, all'interno di una Camera dei deputati come quella prussiana dominata da funzionari amministrativi e conservatori[53], all'insegna della legge del compromesso.

Per quanto riguarda la responsabilità ministeriale, bisogna ricordare che anche nella Costituzione della Confederazione della Germania settentrionale[54], trasposta tra l'altro di lì a poco con leggere modifiche a livello imperiale, ad essere posta come responsabile fu solo la figura del cancelliere federale, coincidente con il capo del governo prussiano e cioè con Bismarck. Il polo ministeriale costituito dal *Bundesrat*, che raccoglieva i plenipotenziari dei singoli Stati federati, in quanto partecipante contemporaneamente al potere legislativo e a quello esecutivo, non avrebbe potuto essere dichiarato responsabile di fronte a se stesso. La dipendenza e responsabilità politica del cancelliere, formalmente duplice, e cioè tanto rispetto al *Reichstag* (il parlamento della Confederazione) quanto nei confronti del *Bundespräsidium* (il capo dell'esecutivo federale coincidente con la persona del sovrano di Prussia), valse tuttavia di fatto unicamente rispetto a quest'ultimo, che solo poteva nominarlo o licenziarlo[55]. Insomma, non fu certo per mero esercizio scientifico se ancora nel 1909 il grande giurista Jellinek si preoccupò di stilare un progetto di legge sulla responsabilità del cancelliere imperiale[56].

Per quanto riguarda invece le leggi emanate dopo il 1866 in

[53] A questo proposito si rinvia a L. ROSENBAUM, *Beruf und Herkunft*, in part. pp. 32 ss. e la tabella n. 2 a p. 63, e a B. MANN, *Zwischen Hegemonie und Partikularismus*, pp. 79 e 80 ss.

[54] Cfr. la *Verfassung des Norddeutschen Bundes (16. April 1867)*, in E.R. HUBER (ed), *Dokumente*, II, pp. 272 ss.

[55] Cfr. in merito E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 649-68, e inoltre W. PÖLS, *Die Begründung des Norddeutschen Bundes*, in part. pp. 20-1 e 25-7.

[56] G. JELLINEK, *Ein Gesetzentwurf betreffend die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers* (1909).

attuazione delle promesse legislative contenute nella Costituzione prussiana, bisogna dire anzitutto che il punto di partenza perché si addivenisse al necessario compromesso legislativo-parlamentare fu, com'è noto, la disponibilità mostrata dai nazionalliberali, dopo il 1866 e fino a oltre la metà degli anni settanta, a collaborare con Bismarck[57], e la loro contiguità politico-programmatica con il nuovo partito dei conservatori-liberali («Freikonservative Partei»), pure nato nel 1866 da contrasti insorti all'interno del vecchio partito conservatore[58]. Lo stesso progetto di costituzione per la Confederazione della Germania del Nord fu approvato dal *Reichstag*, eletto il 12 febbraio 1867, con l'apporto decisivo della coalizione tra nazionalliberali e conservatori-liberali[59].

Precondizione per il ripristino, dopo gli anni del conflitto, di un clima di collaborazione tra le componenti politico-parlamentari dell'AH prussiano e del *Reichstag* fu anzitutto la soluzione delle questioni balzate in primo piano con il conflitto costituzionale.

La creazione di un esercito federale, il cui comando fu affidato come *Bundesfeldherr* al monarca di Prussia, consentì di affrontare i vari problemi della durata del servizio di leva, della riorganizzazione interna dell'esercito, dei costi finanziari del mantenimento di un forte esercito adeguato alle esigenze di uno Stato di potenza, non più all'interno del solo Stato prussiano e limitatamente ad esso, ma invece nella cornice politica e parlamentare del nuovo Stato federale.

[57] Un sintetico *excursus* storico, dai toni peraltro accentuatamente apologetici, della cosiddetta *Realpolitik* nazionalliberale è offerto dal saggio di H. ONCKEN, *Bennigsen*.

[58] Per dati più precisi sulla consistenza numerica dei cinque maggiori gruppi parlamentari della Camera dei deputati prussiana (nazionalliberali, conservatori-liberali, conservatori, progressisti e infine cattolici) dalla IX (1866-67) alla XXI legislatura (1908-1913), si rinvia a H. KALKOFF, *Die Nationalliberale Fraktion*, p. 17, da cui risulta anche la forte presenza di funzionari (della giustizia e dell'amministrazione sia statale che locale), oltre che di grandi latifondisti, tra i deputati del partito nazionalliberale nell'AH tra il 1866 e il 1913.

[59] Cfr. W. PÖLS, *Die Begründung des Norddeutschen Bundes*, p. 25.

Nella terza edizione del 1869 del suo *Staatsrecht der preußischen Monarchie*, Rönne poteva così affermare che «i dibattiti della Dieta prussiana sulla questione se e in che misura l'organizzazione dell'esercito potesse essere oggetto della legislazione ordinaria oppure di un'ordinanza regia, questione che [era] stata all'origine di un pluriennale conflitto tra il governo regio e la Camera dei deputati, [erano] ormai», – dopo che la Costituzione della Confederazione della Germania del Nord aveva sottratto tutto ciò che riguardava l'esercito alla competenza della legislazione territoriale e ne aveva fatto una faccenda federale –, «di interesse unicamente storico»[60].

La costituzione militare della Confederazione della Germania del Nord e della Prussia al suo interno poggiò, come è noto, sulla legge federale del 9 novembre 1867, che regolava su basi nuove l'obbligo del singolo cittadino alla prestazione del servizio di leva (in parziale riconoscimento della necessità affermata dai liberali prussiani durante il conflitto di modificare per via legislativa la vecchia legge del 1814 sulla *Wehrpflicht*), e sugli artt. 60 e 62 della Costituzione della Confederazione, che fissarono fino al 1871 rispettivamente la consistenza del reclutamento dell'esercito federale (pari all'1% della popolazione del 1867 per il tempo di pace) e il tetto per le spese militari (nella quota forfettaria di 225 talleri per soldato)[61]. La sottrazione alla Dieta prussiana della competenza a intervenire legislativamente in materia militare e a votare il bilancio militare[62], neutralizzò così almeno provvisoriamente quella che era stata la causa forse più immediata dell'esplosione del conflitto costituzionale.

Le sorti della Costituzione prussiana, lo si è spesso ripetuto, erano inscindibilmente legate a quelle del liberalismo politico prussiano. In questo senso e per questo motivo si può

60 L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I 1 (1869), p. 463, n. 1.

61 Cfr. *ibidem*, pp. 460-64, e inoltre E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, p. 664.

62 Cfr. K.E. POLLMANN, *Heeresverfassung und Militärkosten*, p. 53.

affermare che il drastico ridimensionamento della forza politica e parlamentare della «Fortschrittspartei» a partire dal 1866, come effetto della politica bismarckiana del *divide et impera* che aveva attirato nella sua sfera di influenza il partito nazionalliberale, e la sottrazione al *Landtag* prussiano, in funzione punitiva e delegittimante[63], di importanti ambiti di legislazione, con la conseguente limitazione dell'estensione del diritto di bilancio della Dieta prussiana e della Camera dei deputati in particolare[64], assestarono un grave colpo al processo di radicamento e consolidamento della Costituzione del '50 in Prussia e al sin qui lento ma progressivo rafforzamento dell'istituzione parlamentare. Dalla tesi böckenfördiana secondo cui il diritto parlamentare di bilancio uscì ancor più solido dall'esperienza del conflitto e particolarmente dalla sua conclusione attraverso la legge di indennità, confermando i liberali nella convinzione che quel diritto parlamentare potesse ancora essere usato efficacemente come arma di pressione per indurre il governo a dar corso alle riforme legislative e istituzionali promesse dalla Costituzione, ci permettiamo di dissentire[65].

La divisione del movimento liberale dopo il 1866, come pure la debolezza dell'istituzione parlamentare, se certo non agirono nel senso di togliere rilevanza e centralità ai singoli

[63] Cfr. G. GRÜNTHAL-H. BRANDT-K.E. POLLMANN, *Social Aspects of German Constitutionalism*, p. 68.

[64] Cfr. L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht*, I 1 (1869), p. 417: «I diritti, sia della rappresentanza popolare sia della Corona prussiane, nella determinazione del bilancio, sono stati limitati dalla fondazione della Confederazione della Germania del Nord, nel senso che a quest'ultima è passata una parte consistente delle entrate e delle uscite dello Stato prussiano; su di esse decide perciò ora la legge di bilancio della Confederazione». La legge di bilancio della Confederazione, emanata secondo l'art. 69 della Costituzione, del tutto analogo all'art. 99 della Costituzione prussiana, veniva concordata tra i due nuovi fattori della legislazione, il *Reichstag* e il *Bundesrath*.

[65] Assai convincente a questo proposito, in parziale opposizione con quanto sostenuto da E.-W. Böckenförde (cfr. quanto si è esposto diffusamente in sede di Introduzione a p. 25), ci sembra l'argomentazione di R. WAHL, *Der preußische Verfassungskonflikt*, in part. p. 184.

problemi che erano stati oggetto del programma politico-costituzionale di *Ausbau* della Costituzione prussiana portato avanti dai liberali postrivoluzionari, furono tuttavia determinanti nell'indurre una componente tutt'altro che trascurabile del movimento liberale, i nazionalliberali, a considerarne posticipabile e dilazionabile nel tempo l'attuazione. Con la conseguenza che in tal modo non solo non si riconobbe più di fatto a quel programma di riforme interne la stessa priorità strategica attribuitagli dal movimento liberale all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione del '50 rispetto all'obiettivo dell'*Einheit*, ma anche che, sul lungo periodo, del *topos* argomentativo dell'incompletezza della Costituzione si impadronirono forze politiche di segno opposto per svalutare il senso della stessa rispetto ad una presunta costituzione materiale che la respingeva.

Quand'anche i nazionalliberali asserirono, dal 1867 sino a quasi tutti gli anni settanta, di volersi far carico del programma di *Ausbau der Verfassung*[66] come contropartita per la collaborazione offerta a Bismarck[67], di fatto essi lo intesero come un programma di riforma dell'amministrazione, senza però che questo obiettivo fosse posto in diretto collegamento con il rafforzamento dell'istituzione parlamentare e degli altri istituti rappresentativi all'interno del complessivo sistema politico-istituzionale della monarchia. A riprova di ciò si può riportare un'affermazione, risalente agli ultimi mesi del

[66] Il *Gründungsprogramm der Nationalliberalen Partei* (originariamente pubblicato sulla «NZ» del 12 giugno 1867), fu molto probabilmente redatto da Eduard Lasker, anch'egli staccatosi nel 1866 dalla «Fortschrittspartei»; non a caso questo programma è stato accolto anche in W. CAHN (ed), *Aus Eduard Lasker's Nachlaß*, pp. 158-163. Detto programma è stato anche ripubblicato in H. FENSKE (ed), *Der Weg zur Reichsgründung*, pp. 372-76. Ad un commento dettagliato di questo programma, dobbiamo purtroppo rinunciare in questa sede; in esso veniva comunque ribadita la volontà di agire con spirito di collaborazione e responsabilità per l'*Ausbau* della Costituzione, e cioè per l'emanazione di «leggi organiche e altre leggi... promesse nella Costituzione», oltre che per la riforma della Camera dei signori in quanto «condizione preliminare di tutte le altre riforme».

[67] Cfr. a questo proposito H. HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung*, p. 456.

conflitto, dello stesso Twesten, divenuto insieme a Eduard Lasker nel 1867 uno dei capi più in vista dell'ala sinistra del partito nazionalliberale. Nel secondo numero dei «Preußische Jahrbücher» del 1866 Twesten scrisse infatti significativamente, lasciando trapelare un sensibile distacco rispetto ai valori della lotta cui anch'egli aveva preso parte attiva per ben quattro anni, che

«astratti diritti popolari, forme parlamentari e *impeachment* ministeriale non aiutano il costituzionalismo a divenire verità, finché il diritto pubblico viene fissato in astratto dalla legge ma in concreto dalle autorità amministrative... senza autogoverno locale non si va oltre l'assolutismo»[68].

Una delle più importanti riforme amministrative dell'epoca bismarckiana fu quella del 1872 di riorganizzazione dei *Kreise* delle province orientali. Primo frutto della nuova politica costituzionale dei nazionalliberali (e dei conservatori-liberali), secondo cui un buon progetto di riforme amministrative doveva procedere gradualmente «dall'alto verso il basso»[69], essa recava impresso il 'carattere del compromesso'. Come ormai consigliava anche il nazionalliberale Gneist, seguendo quelle regole del «realismo politico» per cui, sempre a detta di Gneist, si contraddistinguevano le *Mittelparteien* di quegli anni, nazionalliberali e conservatori-liberali[70], una riforma poteva avere una seria realizzazione solo se non si pretendeva di stabilire una corrispondenza tra l'organizzazione delle istituzioni di base della vita politica e il Parlamento[71]. In questo spirito fu attuata la riforma dell'ordinamento amministrativo dei *Kreise* delle province orientali del 1872. Pur abolendo i privilegi politico-amministrativi dei signori fon-

[68] Cfr. K. TWESTEN, *Der preußische Beamtenstaat (Schluß)*, p. 146.

[69] Cfr. F.H. GEFFCKEN, *Die Reform der preußischen Verfassung*, pp. 9-10: «Solo dal basso verso l'alto, ma secondo un piano complessivo ben solido, si possono fondare istituzioni durature». Cfr. inoltre a questo proposito H. HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung*, p. 556.

[70] Cfr. R. GNEIST, *Gesetz und Budget*, pp. 211 ss. e *passim*.

[71] Cfr. *ibidem*, p. 154.

diari, essa confermò quelli di rappresentanza della grande proprietà fondiaria e mantenne la differenza tra città e campagna, conservando intatta, accanto all'autogoverno locale, l'autorità dello Stato. Coerentemente con ciò, nella composizione della rappresentanza della circoscrizione (*Kreistag*) permasero, nonostante l'indubbia modernizzazione, forti residui cetuali, mentre l'ufficio del *Landrat*, soprattutto a causa dell'allargamento della sfera delle competenze del *Kreis*, fu «sempre più burocratizzato»[72].

Anche gli sforzi legislativi compiuti in risposta all'esigenza di sottoporre l'amministrazione ad un effettivo controllo da parte della giustizia, nodo centrale del programma liberale di instaurazione dello Stato di diritto, sfociarono nella costruzione di un sistema di giurisdizione amministrativa che era il risultato indubbio di un compromesso.

A riconoscerlo implicitamente fu lo stesso Otto Hintze che, nel contesto di una valutazione sostanzialmente molto positiva di tale «moderno» sistema di giurisdizione, ne parlò come del risultato di una sintesi tra l'ideale dello *Justizstaat*, perlomeno in parte portato ad affermazione dall'*Allgemeines Landrecht*, e quello del *Verwaltungsstaat*, di memoria assolutistica e riaffacciatosi minacciosamente, secondo Hintze, negli anni cinquanta dell'Ottocento[73].

Il modo in cui negli anni '70 si pose mano all'attuazione dell'art. 97 della Costituzione, che aveva riservato alla le-

[72] Cfr. H. HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung*, pp. 553 ss. Sulla *Kreisordnung* del 13 dicembre 1872 e sulle opere legislative di riforma dell'amministrazione prussiana che seguirono a quella sulle circoscrizioni, cfr. C. BORNHAK, *Preußische Staats- und Rechtsgeschichte*, p. 492. Sui fenomeni di progressivo consolidamento e specializzazione tecnico-scientifica della disciplina giuridica del diritto amministrativo come causa e allo stesso tempo effetto delle grandi opere di riforma dell'amministrazione prussiana avviate negli anni settanta, cfr. P. SCHIERA, *Il laboratorio borghese*, in part. pp. 122 ss.

[73] Nel sistema di giurisdizione amministrativa scaturito dalle riforme degli anni settanta dell'Ottocento O. HINTZE ravvisò il punto di arrivo di uno «sviluppo storico» che si sarebbe snodato «secondo lo schema hegeliano di tesi, antitesi, sintesi» (cfr. *Preußens Entwicklung zum Rechtsstaat*, p. 160).

gislazione ordinaria la definizione delle condizioni in cui funzionari pubblici e militari potevano essere chiamati a rispondere di fronte alla giustizia di eventuali abusi di potere, senza che fosse necessaria l'autorizzazione delle superiori autorità amministrative, e il cui spirito, come si è già visto, era stato completamente ignorato dalla successiva legge del 1854 sul *Gerichtshof für Kompetenzkonflikte*[74], non corrispose certo agli ideali e alle aspettative dei liberali che avevano fatto la triste esperienza del 'dominio burocratico' negli anni cinquanta[75].

Anzitutto, già con la riforma dell'organizzazione delle circoscrizioni del 1872 e con la successiva *Provinzialordnung* del 29 giugno 1875, le istanze media e bassa della giurisdizione amministrativa furono allocate, a dispetto della richiesta liberale classica di garantire l'indipendenza e l'autonomia della giustizia dall'amministrazione, nei livelli corrispondenti dell'amministrazione statale, secondo quanto proposto peraltro da Rudolf von Gneist. Con la legge del 1875 di istituzione dell'Alto Tribunale amministrativo (*Oberverwaltungsgericht*) poi, fu riconfermata la presa di distanza dall'ideale liberale classico che avrebbe voluto il controllo dell'amministrazione nelle mani dei tribunali ordinari, o perlomeno di un tribunale speciale di cui fosse però garantita l'indipendenza.

Il fatto stesso che la legge prevedesse che almeno la metà dei membri del collegio giudicante dovessero essere qualificati a ricoprire alti incarichi amministrativi, se non era già di per sé una prova della scarsa indipendenza del tribunale, è tuttavia sufficiente a giustificare la tesi di chi, come Regina Ogorek, ha di recente affermato che

«l'istituzione dell'*Oberverwaltungsgericht* può essere interpretata

[74] Cfr. quanto si è già detto sopra al cap. II 2, p. 227, n. 32, p. 229, n. 37, e infine, sull'attuazione dell'art. 97 nel 1854, pp. 235-36, n. 52.

[75] Cfr. a questo proposito il commento anonimo alla seconda edizione (1865) del *Verwaltungsrecht* di Ludwig von Rönne *Die Mängel des preußischen Verwaltungsrechts*, in «Die Grenzboten», XXIV, 1865, I-II, pp. 466-480.

come un compromesso tra la richiesta, tipica dello *Justizstaat*, di un controllo del governo da parte della giustizia ordinaria da un lato, e il modello dell'autocontrollo dell'amministrazione dall'altro»[76].

Anche la legge di riforma della Corte dei conti del 27 marzo 1872, alla cui base stava peraltro il progetto di legge governativo rigettato dalla Camera dei deputati nel 1862, fatta eccezione per la modifica positiva apportatale in commissione (secondo cui le annotazioni della Corte dovevano segnalare alla rappresentanza popolare le deviazioni dei consuntivi finanziari non solo rispetto alla legge di bilancio ma anche rispetto ad altre leggi finanziarie), non risolse il problema di dare una nuova collocazione istituzionale alla Corte dei conti[77]. La convinzione dei nazionalliberali, orgogliosamente condivisa dai loro *partners* di coalizione, di essere i massimi depositari dei principi del realismo politico, secondo cui l'attuabilità di un progetto di riforme dipendeva anzitutto dalla preservazione della continuità storica e dal rispetto della 'specificità' della situazione prussiana rispetto a quella degli altri Stati costituzionali europei[78], lasciò il proprio segno anche sulla legge di riforma della Corte dei conti.

Approvata con il consenso determinante dei nazionalliberali in consapevole presa di distanza dal modello belga, cui invece si erano appellati alcuni deputati della «Fortschrittspartei» nel 1862 nell'auspicare che l'istituzione di controllo finanziario potesse intrattenere un rapporto diretto e prefe-

[76] Cfr. R. OGOREK, *Individueller Rechtsschutz*, pp. 402-3. Sul rapporto tra Rudolf von Gneist e il giurista liberale O. Bähr, autore di *Der Rechtsstaat* (1864) e strenuo assertore della necessità di sottoporre l'amministrazione al controllo di una giurisdizione indipendente, cfr. oltre a H. HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung*, pp. 444 ss., anche U. SCHEUNER, *Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats*, in part. p. 197.

[77] A dare particolare rilievo a questa questione è C. BRODERSEN, *Rechnungsprüfung*, pp. 165-200; cfr. in particolare, in esplicita contrapposizione a Schmökel, p. 177 e *passim*.

[78] L'inequivocabile messaggio lanciato da R. Gneist con il suo lavoro *Gesetz und Budget* agli ormai considerati 'irricuperabili' ex compagni di strada della «Fortschrittspartei», era che si doveva rifuggire dall'imitazione pedissequa dei modelli costituzionali di quegli Stati.

renziale con la rappresentanza popolare ed essere da quest'ultima insediata[79], la legge di riforma non modificò in alcun modo la consolidata collocazione della Corte. A quest'ultima si continuò a garantire un rapporto privilegiato con l'esecutivo, e nel complesso ci si premurò soltanto di dare attuazione formale all'art. 104 della Costituzione prussiana evitando qualsiasi rottura della continuità storica: «Di un *Ausbau der Verfassung*, quale originariamente inteso – ha efficacemente osservato Brodersen – non si poteva proprio parlare»[80].

La «sconnessione tra *Verfassung* e *Verwaltung*», giunta al suo massimo storico negli anni *budgetlos* del conflitto costituzionale prussiano[81], e al cui superamento si era politicamente impegnata la composita «liberale Partei» postquarantottesca, era destinata a rimanere la caratteristica dominante della realtà politico-costituzionale della monarchia prussiana. La legislazione dell'epoca costituzionale recepì solo in parte o per nulla gli indirizzi di sviluppo indicati dalla carta costituzionale, esibendo per tutto il secolo un predominante carattere di continuità. La monarchia costituzionale tedesca, ha giustamente osservato Rolf Grawert relativamente al corso della legislazione nel XIX secolo, e non solo con riferimento al *Vormärz* e alla Prussia, «non ha conosciuto alcuna ora zero»[82].

Le ragioni della mancata attuazione della Costituzione, tanto oggettive quanto soggettive, sono perciò da ricercarsi nel campo della politica; non in una presunta incompatibilità

[79] In un'assemblea dei grandi elettori del quarto collegio elettorale di Berlino del 7 marzo 1862, Rudolf Virchow aveva ad esempio ricordato come «una Corte dei conti veramente *konstitutionell* [ci fosse] in Belgio; qui la Corte [era] sottoposta ai rappresentanti del paese, ed [era] riuscita a conquistarsi, rispetto all'amministrazione, un rispetto non inferiore a quello di una autorità giudiziaria» (cfr. *Versammlung der Wahlmänner des IV. Wahlkreises*, sulla «NZ» del 9 marzo 1862).

[80] C. BRODERSEN, *Rechnungsprüfung*, p. 187.

[81] Cfr. la *Politische Correspondenz* (fine gennaio 1865), dei «PJ», XV, 1865, pp. 211-26, qui p. 215.

[82] R. GRAWERT, *Gesetzgebung*, p. 119.

della sua *ratio iuris* con un ulteriore rafforzamento dell'elemento istituzionale parlamentare e rappresentativo[83], né nel fatto che attuare la Costituzione avrebbe portato ad un rovesciamento del «königliches Regiment» e all'instaurazione di una «parlamentarische Regierung», come affermavano gli slogans conservatori negli anni della Nuova Era e del conflitto[84].

La pressione politica cui in nome del processo di unificazione nazionale fu sottoposto l'AH prussiano, i ritmi accelerati assunti dalla modernizzazione industriale negli Stati della Confederazione prima[85] e dell'Impero poi, la modernizzazione della stessa vita politico-parlamentare (non si deve dimenticare che gli anni sessanta segnarono il superamento di uno scenario caratterizzato dalle contrapposizioni semplici governo/rappresentanza popolare, liberali/conservatori, a favore di un quadro politico-istituzionale molto più complesso e differenziato al suo interno[86]), furono drammaticamente determinanti nel rinviare a data da definirsi il completo travaso e la materializzazione dei principi della Costituzione prussiana nella legislazione dello Stato. Mentre già Rönne, nella premessa al suo *Verfassungsrecht* del 1856, aveva avvertito che «non [era] lecito considerare le proposizioni della carta costituzionale come esistenti solo per sé, sganciate dal loro nesso con la legislazione, né si [doveva] dimenticare che questa Costituzione [aveva] un passato ed

[83] Da ultimo invece anche D. GRIMM ha affermato che la Costituzione prussiana poggiava sul principio monarchico (cfr. la sua *Deutsche Verfassungsgeschichte*, p. 216).

[84] Per gli anni della Nuova Era cfr. sopra al cap. II 4, pp. 342 ss.; per quelli del conflitto cfr. ad esempio il n. 59 del quotidiano ultraconservatore «Neue Preußische Zeitung» («Kreuzzeitung») dell'11 marzo 1862. Nello stesso senso ancora oggi E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, III, pp. 7 ss. e p. 298.

[85] Come mette ben in evidenza K.E. POLLMANN, *Parlamentarismus*, in part. pp. 12 ss.

[86] Cfr. a questo proposito K. VON BEYME, *Das parlamentarische System*, p. 43.

un futuro»[87], non si può non constatare, ad uno sguardo storico retrospettivo, che già all'indomani del 1866 il futuro della Costituzione tendeva ad appiattirsi sempre più sul suo presente.

Il processo di costituzionalizzazione dello Stato prussiano si bloccò all'instaurazione solo formale dello Stato di diritto (per quanto temperato nella sua formalità da opportune correzioni imposte dall'emergere prepotente della *soziale Frage*[88]). Esso si fermò cioè ad un'attuazione 'impolitica' della Costituzione; come si evidenziò, in primo luogo, nella posizione complessivamente assai debole dell'istituzione parlamentare nella costituzione materiale dello Stato monarchico-costituzionale prussiano e in quella formale e materiale dell'Impero[89], e inoltre, in secondo luogo, sia nello spazio via via crescente accordato al consolidamento dello Stato militare, sia nella riconferma della forza tradizionale della burocrazia. All'interno di quest'ultima, che esibì per tutto l'Ottocento uno spirito tutt'altro che imparziale[90], si rispec-

[87] Cfr. il *Vorwort* di L. VON RÖNNE a *Das Staatsrecht*, I, p. IX.

[88] Cfr. in merito G. GOZZI, «Questione costituzionale e politica sociale nell'epoca bismarckiana», in *Modelli politici e questione sociale*, pp. 81-126.

[89] Cfr. G.A. RITTER, *Entwicklungsprobleme des deutschen Parlamentarismus*, e E. MARCKS, *Der Aufstieg des Reiches*, II, p. 278. Per quest'ultimo il *Reichstag* fu una «formazione ausiliaria e non centrale della costituzione imperiale». Di diversa opinione E.R. HUBER, *Die Bismarcksche Reichsverfassung*, ad esempio p. 182.

[90] Sul processo di progressiva omogeneizzazione conservatrice dell'apparato burocratico, culminato negli anni '80 nel cosiddetto *System Puttkamer* (da allora in poi cioè furono scelti e promossi solo funzionari conservatori), cfr. B. MANN, *Zwischen Hegemonie und Partikularismus*, in part. p. 84. Per gli ultimi due decenni prima del crollo della forma di governo monarchico-costituzionale in Prussia, cfr. anche H. FENSKE, *Preußische Beamtenpolitik vor 1918*, il quale, pur riconoscendo il ruolo svolto dalla burocrazia prussiana nell'impedire con il suo senso del dovere e la sua efficienza che il dopo 9 novembre 1918 si traducesse in una «Jena interna», e dopo aver sottolineato come «il governo neutrale di funzionari» di schmolleriana memoria costituì in effetti il nucleo dell'autocoscienza della burocrazia tedesca, non manca di ricordare tuttavia le discriminazioni di cui furono oggetto non solo i progressisti ma anche i cattolici nel reclutamento dei funzionari soprattutto di livello superiore.

chiò ancora a lungo, non meno che all'interno dell'esercito e a dispetto dell'art. 4 della Costituzione che aveva garantito a tutti i cittadini eguali possibilità di accesso agli uffici pubblici, la posizione di privilegio di cui godeva tradizionalmente il ceto nobiliare all'interno dello Stato prussiano[91].

Analogamente a quanto è possibile rilevare relativamente all'andamento del concreto processo storico di costituzionalizzazione dello Stato, anche la storia del concetto di Stato di diritto nel XIX secolo, come è stato osservato da Ernst-Wolfgang Böckenförde e Ulrich Scheuner, fu dominata da una progressiva «riduzione ad un concetto di Stato di diritto cosiddetto formale»[92]. Il concetto di Stato di diritto si sarebbe progressivamente 'spoliticizzato', rispetto invece al carattere eminentemente politico esibito originariamente in giuristi come Mohl[93] (cui peraltro, come si ricorderà, si era esplicitamente richiamato Rönne[94]), fino a veder ridotto di fatto il suo contenuto all'affermazione dei principi della legalità formale dell'attività statale e della conformità alla legge esistente (*Gesetzmäßigkeit*) dell'azione amministrativa. Il concetto di Stato di diritto in sintesi, in quanto ormai ridotto a denotare solo la 'forma' dell'esercizio del potere statale, avrebbe per ciò stesso smesso progressivamente di esplicare la sua funzione di stimolo nell'ambito della legislazione.

Il dileguarsi dell'originario carattere eminentemente «politico» del concetto di Stato di diritto nella dottrina giuridica dominante in Germania nella seconda metà del secolo XIX,

[91] Sul ruolo del corpo dei funzionari all'interno della monarchia costituzionale tedesca e sulla sua composizione sociale, cfr. O. HINTZE, *Il ceto dei funzionari* (1911), in part. p. 182, dove l'Autore rileva che solo negli anni in cui egli scriveva si cominciò ad osservare un progressivo recedere della nobiltà dall'occupazione dei livelli più alti del funzionariato.

[92] Cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriff*, pp. 59 ss.; nello stesso senso U. SCHEUNER, *Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats*, e, da ultimo M. STOLLEIS, voce *Rechtsstaat.*

[93] Cfr. U. SCHEUNER, *Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats*, p. 185.

[94] Cfr. sopra al cap. I 3, alle pp. 106 ss.

coincise temporalmente, certo non a caso, con la scomparsa all'interno della medesima, nell'ultimo terzo del secolo, della valenza «prescrittiva» del concetto di *Verfassung*[95]. Nella storia di questo termine è infatti chiaramente percebile un reimporsi del vecchio concetto «statico», «descrittivo», di costituzione[96] (con cui si rinvia ad una complessiva situazione di rapporti di forza politici che affondano le loro radici nella base costituita, di volta in volta o contemporaneamente, dalla tradizione storica, dalla cultura, dalla struttura socio-economica, dalla collocazione geografica, etc. di un determinato Stato), su quello moderno, eminentemente ottocentesco e giuridico, coincidente in pratica con quello più inequivocabile di *Verfassungsurkunde*.

Il 'trionfo' del concetto formale di Stato di diritto nella dottrina giuridica positivistica della seconda metà dell'Ottocento, non meno del suo insistente richiamo alla costituzione cosiddetta materiale, sono certamente da interpretarsi, nel contesto limitato del nostro lavoro, come il riflesso e la trasposizione sul piano della scienza giuridica della percezione e/o della volontà, sempre più marcate a partire già dalla fine degli anni sessanta dell'Ottocento, che quanto era stato promesso nella e dalla Costituzione prussiana sarebbe rimasto o avrebbe dovuto rimanere 'lettera' morta. Laddove la scienza giuridica liberale, e Rönne prima di tutti, si era posta al servizio del progetto di edificazione del moderno Stato di diritto costituzional-rappresentativo e si era sforzata di dare contenuto e materialità ad uno «Schleusenbegriff» come quello di Stato di diritto[97], assumendosi il com-

[95] Cfr. D. GRIMM, voce *Verfassung (II.)*, p. 863.

[96] Cfr. *ibidem*, p. 882.

[97] Per la quanto mai efficace definizione del concetto di Stato di diritto come di «uno *Schleusenbegriff*, un concetto cioè che non si lascia mai definire una volta per tutte oggettivamente, a partire solo da sé, e che è invece aperto all'afflusso di mutevoli concezioni teorico-statali e teorico-costituzionali e con ciò a differenti concretizzazioni, senza però mutare del tutto nel contenuto, e cioè senza perdere mai del tutto la sua continuità e degradare a mera formula», cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, pp. 53-4.

pito di critica dell'esistente e di svolgere il lavoro preparatorio all'attività della legislazione, la scienza giuridica tardo-costituzionale, che a parole dichiarava l'alterità di *Recht* e *Politik*, di fatto non esitò a mettersi a rimorchio della politica, in funzione ora di sanzione ora di legittimazione ideologica dell'operato governativo[98]. Alla sfera politica e all'esecutivo, e non ad un'avanzata giurisdizione costituzionale, la Costituzione imperiale del 1871 affidò, con l'art. 76, la composizione degli eventuali contrasti costituzionali che fossero sorti all'interno dei singoli Stati federali tra parlamento e governo[99].

Proprio muovendo dalla considerazione dello «stato d'eccezione» venutosi a creare durante gli anni del conflitto costituzionale, dal fatto cioè che un articolo fondamentale della Costituzione prussiana, il 99, avesse potuto venir di fatto sospeso per ben quattro anni senza che per questo si bloccasse l'intera macchina dell'amministrazione civile e militare, già Paul Laband nel 1871 giunse a negare che la legge di bilancio di cui parlava la Costituzione prussiana potesse essere considerata una legge in senso stretto, affermandone invece, a giustificazione dell'operato del governo, il carattere di mero «atto amministrativo»[100]. Alla distinzione, eminentemente giuridico-costituzionale, di Laband tra «legge in senso solo formale» (qual era, secondo lui la legge di bilancio di cui all'art. 99 della Costituzione prussiana), e legge «in senso materiale» (la legge cioè che oltre a venir 'formalmente' – secondo il punto di vista di Laband – concordata tra i tre fattori della legislazione, conteneva in sé anche delle norme 'vincolanti' per i poteri costituzionali), si collegò direttamente la dottrina giuridico-costituzionale nei decenni che seguirono, dominati dal positivismo giuridico.

[98] Sulla nuova funzione «costituzionale» assolta dalla scienza giuridica dominante dopo la fondazione dell'Impero, è d'obbligo il rimando a P. SCHIERA, *Il laboratorio borghese*, in part. pp. 112 ss. e pp. 140 ss.

[99] Cfr. K.R. HINKEL, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, pp. 67 ss., in part. pp. 71-2.

[100] P. LABAND, *Das Budgetrecht*, pp. 13 ss.

Il positivismo, muovendo sia dal presupposto, eminentemente prescientifico, della priorità logica e storica della costituzione in senso materiale, lo Stato, rispetto alla costituzione in senso formale, la *Verfassungsurkunde*, sia, in perfetta coerenza con ciò, dalla negazione che la Costituzione prussiana, al pari di qualsiasi altra *konstitutionelle Verfassung* tedesca, potesse pretendere di rappresentare un momento di rottura rispetto al diritto pubblico precostituzionale – finendo così tra l'altro per porre sullo stesso piano legge ordinaria e Costituzione –, arrivò alla formulazione del suo assunto classico per cui non era lo Stato con le sue istituzioni a dover essere organizzato secondo la Costituzione, ma era invece quest'ultima a dover essere interpretata sulla base dell'organizzazione statale vigente e magari ad essa preesistente. Se necessario, era la costituzione formale a dover essere piegata alle esigenze dello Stato, potendo la prima essere intesa solo come un'emanazione, oltre che un riflesso, della volontà organizzativa di quest'ultimo[101].

Persino le voci di dissenso levatesi contro di esso fino agli anni venti del nostro secolo, puntarono il dito con toni spesso veementi, contro il «dottrinarismo» dei teorici dello Stato liberale di diritto, che non avrebbero voluto prendere atto dell'esistenza di una struttura 'fondamentale' e 'originaria' dello Stato prussiano (poggiante su monarchia, esercito, amministrazione) che ne determinava, caratterizzava e costituiva la cosiddetta costituzione materiale, e avrebbero invece tentato di sovrapporle, facendole così violenza, una costituzione formale che, se attuata, ne avrebbe imbrigliato, deviato e compromesso il 'libero' e 'naturale' sviluppo organico[102].

La dottrina giuridico-costituzionale dominante continuò, con poche eccezioni, a teorizzare la superiorità della costituzione materiale nei confronti di quella formale, dapprima come arma di legittimazione dell'esistente, in seguito, con la crisi

[101] Si veda a questo proposito D. GRIMM, *Verfassung (II.)*, pp. 891-93.

[102] Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, pp. 21 ss.

dello Stato weimariano, come arma di pressione scientifica per il superamento politico dell'organizzazione liberale dello Stato.

La stessa relativizzazione politico-ideologica del valore della costituzione scritta che costituiva la premessa di base del positivismo giuridico, guidò anche la svolta impressa all'evoluzione della disciplina della storia costituzionale, a partire dagli anni trenta del nostro secolo, da studiosi come Otto Brunner e Ernst Rudolf Huber.

Prendendo le distanze dalla «tradizione politologica» della storiografia costituzionale, in sostanza da Hintze, cui si rimproverava di aver mantenuto nelle sue analisi il «Trennungsdenken» (scissione Stato-società) proprio del XIX secolo, Brunner e Huber (che qui interessa più da vicino), abbracciarono una concezione di «Verfassung in materiellem Sinn» che non solo era posta come profondamente differente, preesistente, e superiore rispetto alla costituzione scritta, ma che addirittura, intesa come totalizzante «ordinamento autonomo e legittimo» di un «popolo», fu caricata, attraverso l'identità Stato-popolo, in senso fortemente etico e perciò stesso tutt'altro che avalutativo[103].

La scarsa propensione ancora oggi mostrata da Huber a 'misurare' il rapporto intrattenuto dalla costituzione in senso materiale della monarchia costituzionale prussiana, a suo avviso 'legittimamente' basata sul principio monarchico, con la norma costituzionale, è certo uno degli aspetti della sua opera che maggiormente ci consente di cogliere il filo rosso che lega il suo pensiero con il mondo scientifico e ideale del passato.

Il primato del politico sulla dimensione giuridica della vita statale, massimamente umiliata sotto il nazionalsocialismo, ebbe termine solo con il 1945, allorché si tornò a sentire l'esigenza di riaffermare l'influsso del *Recht* sulla *Politik*.

[103] Cfr. H. BOLDT, *Rezension: Ernst Rudolf Huber*, pp. 252, 254, 259 e soprattutto pp. 270-1.

Fonti e Bibliografia

Fonti e Bibliografia

A. FONTI

Fonti ufficiali

Sammlung sämmtlicher Drucksachen des Hauses der Abgeordneten aus der... Legislatur-Periode,... Session,...(StenBerAH, Drucksachen), 1859-1866.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch die Allerhöchste Verordnung vom... einberufenen beiden Häuser des Landtages, Haus der Abgeordneten (StenBerAH), 1859-1866.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch die Allerhöchste Verordnung vom... einberufenen beiden Häuser des Landtages, Anlagen zu den Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten (StenBerAH, Anlagen), 1859-1866.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch die Allerhöchste Verordnung vom... einberufenen beiden Häuser des Landtages, Herrenhaus (StenBerHH), 1863-1865.

Pubblicistica (quotidiani e riviste)

«Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur», 1861-1864.

«Die Grenzboten. Zeitschrift für Politik und Literatur», 1863-1866.

«Nationalzeitung», 1858-1866.

«Neue Preußische [Kreuz-]Zeitung», 1861-1866.

«Preußische Jahrbücher», 1858-1866.

«Volkszeitung», 1858-1866.

Abbreviazioni

ADB	*Allgemeine Deutsche Biographie*
AH	Abgeordnetenhaus
DFP	Deutsche Fortschrittspartei
HH	Herrenhaus
HRG	*Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte,* hrsg. von A. ERLER-E. KAUFMANN, 4 voll., Berlin 1971-1990.
NDB	*Neue Deutsche Biographie*
«NZ»	«Nationalzeitung»
«PJ»	«Preußische Jahrbücher»
«VZ»	«Volkszeitung»

B. BIBLIOGRAFIA

[Avvertenza: la letteratura qui citata comprende esclusivamente le opere, coeve e successive al periodo trattato, direttamente utilizzate nel corso della stesura].

ADAM B., *Der Liberalismus in der Provinz Preußen zur Zeit der Neuen Ära und sein Anteil an der Entstehung der Deutschen Fortschrittspartei*, in *Altpreußische Beiträge*, Königsberg Pr. 1933, pp. 145-181.

ALDENHOFF R., *Schulze-Delitzsch. Ein Beitrag zur Geschichte des Liberalismus zwischen Revolution und Reichsgründung*, Baden-Baden 1984.

ALLEGRETTI U., *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna 1989.

AMATO S., *Il problema «partito» negli scrittori politici tedeschi (1851-1914)*, Firenze 1992.

ANGERMANN E., *Robert von Mohl, 1799-1875. Leben und Werk eines altliberalen Staatsgelehrten*, Neuwied-Berlin 1962.

ANGERMANN E., *Zwei Typen des Ausgleichs gesellschaftlicher Interessen durch die Staatsgewalt*, in W. CONZE (ed), *Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815-1848*, Stuttgart 1962, pp. 173-205.

ANGERMANN E., *Die deutsche Frage 1806 bis 1866*, in T. SCHIEDER-E. DEUERLEIN (edd), *Reichsgründung 1870/71. Tatsachen, Kontroversen, Interpretationen*, Stuttgart 1970, pp. 9-32.

ANSCHÜTZ G., *Deutsches Staatsrecht*, in F. VON HOLTZENDORFF (ed), *Enzyklopädie der Rechtswissenschaft*, Leipzig 1875^2, IV, pp. 183-92.

ANSCHÜTZ G., *Die Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat*, Berlin 1912.

BÄHR O., *Der Rechtsstaat. Eine publizistische Skizze*, Kassel 1864 (trad. it. *Lo Stato giuridico*, con prefazione e note dell'Avv. O. OLIVIERI, in *Biblioteca di Scienze politiche*, VII: *Lo Stato moderno*, Torino 1891, pp. 285-427).

BAHNE S., *Vor dem Konflikt. Die Altliberalen in der Regentschaftsperiode der Neuen Ära*, in U. ENGELHARDT-V. SELLIN-H. STUKE (edd), *Soziale Bewegung und politische Verfassung. Beiträge zur Geschichte der modernen Welt*, Stuttgart 1976, pp. 154-196.

BARK A., *Robert von Mohl*, in M.J. SATTLER (ed), *Staat und Recht*, pp. 23-42.

BAUMGARTEN H., *Der deutsche Liberalismus. Eine Selbstkritik*, hrsg. und eingeleitet von Adolf M. Birke, Frankfurt a. M.-Berlin-Wien 1974 (apparso originariamente in «PJ», XVIII, 1866, pp. 455-515 e 575-628).

BECKER W., *Die angebliche Lücke der Gesetzgebung im preußischen Verfassungskonflikt*, in «Historisches Jahrbuch», 100, 1980, pp. 257-83.

BECKER W., *Il ruolo di Bismarck nell'esplosione, nell'inasprimento e nella composizione del «Kulturkampf» prussiano*, in R. LILL-F. TRANIELLO (edd), *Il «Kulturkampf» in Italia e nei paesi di lingua tedesca*, Bologna 1992, pp. 69-108.

BECKERATH E., *Die preussische Klassensteuer und die Geschichte ihrer Reform bis 1851*, München-Leipzig 1912.

BEHNEN M., *Das Preußische Wochenblatt (1851 bis 1861)*, Göttingen 1971.

BEITZKE H., *An meine Wähler des Anclamer, Demminer, Ückemünder und Usedomer Wahlkreises*, Anclam 1859.

BERDHAL R.M., *Preußischer Adel: Paternalismus als Herrschafts-system*, in H.-J. PUHLE-H.-U. WEHLER (edd), *Preußen im Rückblick*, pp. 123-45.

BERDING H.-DÜWELL K.-GALL L.-MOMMSEN W.-WEHLER H.-U. (edd), *Vom Staat des Ancien Regime zum modernen Parteienstaat. Festschrift für Theodor Schieder*, München-Wien 1978.

BERGER L., *Der alte Harkort. Ein Westfälisches Lebens- und Zeitbild*, Leipzig 1890.

BERGSTRÄSSER L., *Entstehung und Entwicklung der Partei-Korrespondenzen in Deutschland im Jahre 1848-49*, in «Zeitungswissenschaft», VIII, 1933, 1, pp. 12-25.

BERGSTRÄSSER L., *Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland*, Laupheim 1954.

BEYME K. VON, *Das parlamentarische System als Begriff der Herrschaftsformenlehre*, in *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München 1973², pp. 29-48.

BIEFANG A., *Politisches Bürgertum in Deutschland 1857-1868. Nationale Organisationen und Eliten*, Düsseldorf 1994.

BISCARETTI DI RUFFIA P. (ed), *Costituzioni straniere contemporanee*, I: *Gli stati di democrazia classica*, Milano 1980.

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano 1984.

BISMARCK O., Fürst VON, *Gedanken und Erinnerungen*, I, Stuttgart 1898.

BITTER R. VON, *Handwörterbuch der preußischen Verwaltung*, 2 voll., Leipzig 1906.

BITTER R. VON, *Behördenorganisation der preußischen Verwaltung*, in *Handwörterbuch*, I, pp. 211-14.

BITTER R. VON, *Versetzung (einstweilige) in den Ruhestand*, in *Handwörterbuch*, II, p. 707.

BLACKBOURNE D.-ELEY G., *The Peculiarities of German History. Bourgeois Society and Politics in 19th Century German*, Oxford 1984 (edizione inglese rielaborata ed ampliata di *Mythen deutscher Geschichtsschreibung. Die gescheiterte bürgerliche Revolution von 1848*, Frankfurt 1980).

BLASIUS D., *Friedrich Wilhelm IV. 1795-1861. Psychopathologie und Geschichte*, Göttingen 1992.

BLASIUS D., *Lorenz von Stein und Preussen*, in «Historische Zeitschrift», 212, 1971, 2, pp. 339-62.

BLASIUS D., *Ehescheidung in Deutschland 1794-1945*, Göttingen 1987.

BLUNTSCHLI J.C., *Charakter und Geist der politischen Parteien*, Nördlingen 1869.

BODE G., *Das politische Prinzip der Selbstverwaltung in der Verfassungsgeschichte des deutschen Volkes* (Inaugural-Dissertation zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau), Breslau 1936.

BÖCKENFÖRDE E.-W., *Die Rechtsauffassung im kommunistischen Staat*, München 1967².

BÖCKENFÖRDE E.-W. (ed), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815-1918)*, Köln 1972.

BÖCKENFÖRDE E.-W., *Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert*, in E.-W. BÖCKENFÖRDE (ed), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815-1918)*, pp. 146-70.

BÖCKENFÖRDE E.-W., *Verfassungsprobleme und Verfassungsbewegung des 19. Jahrhunderts*, in E.-W. BÖCKENFÖRDE (ed), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815-1918)*, pp. 13-21 (successivamente ripubblicato in *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, Frankfurt a. M. 1976, pp. 93-111).

BÖCKENFÖRDE E.-W., *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, in *Festschrift für Adolf Arndt*, Frankfurt am Main 1969, pp. 53-76.

BÖCKENFÖRDE E.-W., voce *Organ*, in *Geschichtliche Grundbegriffe*, IV, 1978, pp. 561-622.

BÖCKENFÖRDE E.-W., *Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus*, Berlin 1981².

BOECKH R., *Statistik der Urwahlen für das preussische Abgeordnetenhaus vom neunzehnten November 1861*, in «Zeitschrift des Königl. Preussischen Statistischen Bureaus», 4-5, April. Mai 1862, pp. 77-120.

BÖHME H. (ed), *Probleme der Reichsgründungszeit 1848-1879*, Köln-Berlin 1968.

BÖHME H., *Politik und Oekonomie in der Reichsgründungs- und späten Bismarckzeit*, in M. STÜRMER (ed), *Das kaiserliche Deutschland*, pp. 26-49.

BÖHME H., *L'ascesa della Germania a grande potenza*, Napoli 1970 (ed. or. *Deutschlands Weg zur Grossmacht. Studien zum Verhältnis von Wirtschaft und Staat während der Reichsgründungszeit 1848-1881*, Köln-Berlin 1966).

BÖHR S., *Die Verfassungsarbeit der preußischen Nationalversammlung 1848*, Frankfurt a. M. 1992.

BÖRNER K.H., *Die Krise der preußischen Monarchie von 1858 bis 1862*, Berlin 1976.

BOLDT H., *Rechtsstaat und Ausnahmezustand. Eine Studie über den Belagerungszustand als Ausnahmezustand des bürgerlichen Rechtsstaates im 19. Jahrhundert*, Berlin 1967.

BOLDT H., *Verfassungskonflikt und Verfassungshistorie*, in «Der Staat», Beiheft 1, Berlin 1975, pp. 75-102.

BOLDT H., *Parlamentarismustheorie. Bemerkungen zu ihrer Geschichte in Deutschland*, in «Der Staat», XIX, 1980, 3, pp. 385-412.

BOLDT H., *Deutscher Konstitutionalismus und Bismarckreich*, in M. STÜRMER (ed), *Das kaiserliche Deutschland*, pp. 119-142.

BOLDT H., *Einführung in die Verfassungsgeschichte*, Düsseldorf 1984.

BOLDT H., *Rezension: Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 7 Bde., Stuttgart 1957-1984*, in «Geschichte und Gesellschaft», 1985, 2, pp. 252-71.

BOLDT H., *Zwischen Patrimonialismus und Parlamentarismus. Zur Entwicklung vorparlamentarischer Theorien in der deutschen Staatslehre des Vormärz*, in G.A. RITTER (ed), *Gesellschaft, Parlament und Regierung*, pp. 77-100.

BOLDT H. (ed), *Reich und Länder. Texte zur deutschen Verfassungsgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert*, München 1987.

BOLDT H., *Deutsche Staatslehre im Vormärz*, Düsseldorf 1975.

BOLDT H., *Die preußische Verfassung von 31. Januar 1850. Probleme ihrer Interpretation*, in H.-J. PUHLE-H.-U. WEHLER (edd), *Preußen im Rückblick*, pp. 224-246.

BOLDT H., *Deutsche Verfassungsgeschichte*, II: *Von 1806 bis zur Gegenwart*, München 1990.

BORNHAK C., *Preussische Staats- und Rechtsgeschichte*, Berlin 1903.

BORNHAK C., *Deutsche Verfassungsgeschichte vom westfälischen Frieden an*, Stuttgart 1934.

BORNHAK C., voce *Preußen*. A: *Verfassungsgeschichte*; B: *Behördenorganisation*, in K. VON STENGEL-M. FLEISCHMANN (edd), *Wörterbuch*, III, 1914, pp. 172-76 e pp. 176-82.

BORNHAK C., *Preußisches Staatsrecht*, I, Breslau 1911[2].

BOTZENHART M., *Deutscher Parlamentarismus 1848-1850*, Düsseldorf 1977.

BOTZENHART M., *Der Süddeutsche Konstitutionalismus und die Revolution von 1848/49*, in H.-D. LOOCK-H. SCHULZE (edd), *Parlamentarismus und Demokratie im Europa des 19. Jahrhunderts*, München 1982.

BRANDT H., *Parlamentarismus in Württemberg 1819-1870. Anatomie eines deutschen Landtags*, Düsseldorf 1987.

BRANDT H., *Ernst Rudolf Hubers «Deutsche Verfassungsgeschichte». Eine methodologische Betrachtung*, in «Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte», 74, 1987, 2, pp. 229-41.

BRANDT H., *Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz. Politisches Denken im Einflußfeld des monarchischen Prinzips*, Neuwied-Berlin 1968.

BRAUNEDER W., *From Constitutional Monarchies to Parliamentary Governments in Central Europe*, in «Parliaments, Estates & Representation», 8, 1988, 2, pp. 181-87.

BREYWISCH W., *Hans Viktor von Unruh*, in *Mitteldeutsche Lebensbilder*, IV: *Lebensbilder des 18. und 19. Jahrhunderts*, Magdeburg 1929, pp. 274-94.

BRODERSEN C., *Rechnungsprüfung für das Parlament in der konstitutionellen Monarchie. Ein Beitrag zu den Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung des parlamentarischen Budgetrechts in Preußen-Deutschland 1848-1877*, Berlin 1977.

BRUNIALTI A., voce *Camera dei deputati*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, III, parte I, sez. II, Milano 1903, pp. 1-168.

BRUNNER O., *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, a cura di P. SCHIERA, Milano 1970.

BRUNNER O., *Il concetto moderno di costituzione e la storia costituzionale del Medioevo*, in O. BRUNNER, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, pp. 1-20 (ed. or. tedesca *Moderner Verfassungsbegriff und mittelalterliche Verfassungsgeschichte*, in «Mitteilungen des österreichischen Instituts für Geschichtsforschung», Ergänzungsband XIV, 1939).

BRUNNER O., *Dall'investitura per grazia di Dio al principio monarchico*, in O. BRUNNER, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, pp. 165-99 (ed. or. *Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip*, in *Das Königtum. Seine geistigen und rechtlichen Grundlagen*, Sigmaringen 1973[4], pp. 279-305).

BURGHART H., *Zur Grundsteuerfrage in Preußen*, in «PJ», V, 1860, pp. 30-56.

BÜSSEM E., *Die Karlsbader Beschlüsse von 1819*, Hildesheim 1974.

BUßMANN W., *Zwischen Preußen und Deutschland. Friedrich Wilhelm IV.*, Berlin 1990.

BUßMANN W., *Rudolf Virchow und der Staat*, in H. BERDING e altri (edd), *Vom Staat des Ancien Regime zum modernen Parteienstaat*, pp. 267-85.

BUßMANN W. (ed), *Europa von der französischen Revolution zu den nationalstaatlichen Bewegungen des 19. Jahrhunderts*, in Th. SCHIEDER (ed), *Handbuch der Europäischen Geschichte*, V, Stuttgart 1981.

BUßMANN W., *Zur Geschichte des deutschen Liberalismus im 19. Jahrhundert*, in H. BÖHME (ed), *Probleme der Reichsgründungszeit 1848-79*, pp. 85-103.

BUßMANN W., *Königliche Armee – Volksheer. Zur Geschichte des preussischen Heereskonflikts in den sechziger Jahren*, in W. BUßMANN, *Wandel und Kontinuität in Politik und Geschichte*, hrsg. von W. PÖLS, Boppard a. Rhein 1973, pp. 83-102.

CAHN W. (ed), *Aus Eduard Lasker's Nachlaß. Fünfzehn Jahre parlamentarischer Geschichte (1866-1880)*, Berlin 1902.

CARSTEN L., *Geschichte der preußischen Junker*, Frankfurt a. M. 1988.

CERVELLI I., *Liberali tedeschi del Vormärz: profilo di un'élite politica*, in «Studi storici», XXIII, 4, 1982, pp. 821-55.

CERVELLI I., *Bismarck e l'unificazione tedesca*, in *La Storia*, diretta da N. TRANFAGLIA- M. FIRPO, VIII: *L'età contemporanea*, 3: *Dalla Restaurazione alla prima guerra mondiale*, Torino 1986, pp. 411-36.

CERVELLI I., *Liberalismo e conservatorismo in Prussia 1850-1858*, Bologna 1983.

CERVELLI I., *Realismo politico e liberalismo moderato in Prussia negli anni del decollo*, in R. LILL-N. MATTEUCCI (edd), *Il liberalismo*, pp. 77-290.

COHEN G., *Parlamentarische Studien*, in «PJ», III, 1859, pp. 153-75.

COHEN G., *Die Verfassung und Geschäftsordnung des englischen Parlaments, mit Hinweis auf die Geschäftsordnungen deutscher Kammern*, Hamburg 1861.

COLLANI H.-J. VON, *Die Finanzgebarung des preußischen Staates zur Zeit des Verfassungskonfliktes 1862-1866* (Inaugural-Dissertation zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Philipps-Universität zu Marburg), Düsseldorf 1939.

CONRAD H., *Der deutsche Juristentag. 1860-1960*, Karlsruhe 1960.

CONRAD H.-HAUNFELDER, B., *Preussische Parlamentarier. Ein Photoalbum 1859-1867*, Düsseldorf 1986.

CONZE, W., *Konstitutionelle Monarchie. Industrialisierung. Deutsche Führungsschichten um 1900*, in *Deutsche Führungsschichten in der Neuzeit. Eine Zwischenbilanz*, Boppard am Rhein 1980.

CROON H., *Die Provinziallandtage im Vormärz unter besonderer Berücksichtigung der Rheinprovinz und der Provinz Westfalen*, in P. BAUMGART (ed), *Ständetum und Staatsbildung in Brandenburg-Preussen*, Berlin-New York 1983, pp. 456-84.

DANIELS E., *Die Notverordnung von 1863 und die inneren*

Vorgänge im preußischen Königshause, in «PJ», 226, 1931, pp. 58-193.

DEHIO, L., *Die Taktik der Opposition während des Konflikts*, in «Historische Zeitschrift», CXL, 1929, pp. 279-347.

DEICHMANN, *Staatsschulden*, in R. Graf HUE DE GRAIS, *Handbuch*, pp. 183-89.

DENDARSKY M., *Österreich und der Deutscher Bund 1815-1866. Anmerkungen zur deutschen Frage zwischen dem Wiener Kongreß und Königgratz*, in H. LUTZ-H. RUMPLER (edd), *Österreich und die deutsche Frage im 19. und 20. Jahrhundert*, Wien 1982, pp. 92-116.

Deutscher Biographischer Index, hrsg. von W. GORZNY, bearbeitet von H.-A. KOCH-U. KOCH-A. KOLLER, 4 voll., München-London-New York-Oxford-Paris 1986.

Deutscher Liberalismus im Zeitalter Bismarcks. Eine politische Briefsammlung, I: *Die Sturmjahre der preußisch-deutschen Einigung 1859-1870*, hrsg. von J. HEYDERHOFF, 1925, ristampa Osnabrück 1970.

Deutscher Sonderweg – Mythos oder Realität? (Kolloquien des Instituts für Zeitgeschichte), München-Wien 1982.

DOERING-MANTEUFFEL A., *Die deutsche Frage und das europäische Staatensystem 1815-1871*, München 1993.

DÜDING D., *Die deutsche Nationalbewegung des 19. Jahrhunderts als Vereinsbewegung*, in «Geschichte in Wissenschaft und Unterricht», 42, 1991, 10, pp. 601-24.

DULTZIG E. VON, *Das preußische Disziplinargesetz für die nichtrichterlichen Beamten nebst dem Disziplinargesetze für die Privatdozenten*, Berlin 1914.

EBEL W., *Geschichte der Gesetzgebung in Deutschland*, Göttingen 1958.

EBEL K., *Geschichte als Lernprozeß? Zur Pathogenese politischer Modernität in Deutschland*, Frankfurt a.M. 1985.

EHMKE H., *Karl von Rotteck, der «politische Professor»*, Karlsruhe 1964.

EICHHOF W., *Berliner Polizei-Silhouetten*, Berlin 1860.

EISFELD G., *Die Entstehung der liberalen Parteien in Deutschland 1858-1870*, Hannover 1969.

ENGEL E., *Die Ergebnisse der Urwahlen für das preussische Abgeordnetenhaus vom 28. April 1862 und vom 20. October 1863*, in «Zeitschrift des Königlichen Preussischen Statistischen Bureaus», N. 3, Berlin (März) 1865, pp. 41-86.

ENGELBERG E., *Über die Revolution von oben. Wirklichkeit und Begriff*, in «Zeitschrift für Geschichtswissenschaft», XXII, 1974, 11, pp. 1182-212.

ENGELBERG E., *Deutschland von 1849 bis 1871. Von der Niederlage der bürgerlich-demokratischen Revolution bis zur Reichsgründung*, Berlin 1962[2].

ENGELS F., *Heeresreform in Deutschland* («New-York Daily Tribune», 20 febbraio 1860), in K. MARX-F. ENGELS, *Werke*, XV, Berlin 1974, pp. 18-22.

ENGELS F., *Kriegsvorbereitungen in Preußen* («New York Daily Tribune», 8 novembre 1860), in K. MARX-F. ENGELS, *Werke*, XV, Berlin 1974, pp. 191-4.

ENGELS F., *Die preußische Militärfrage und die deutsche Arbeiterpartei*, Hamburg 1865, ora in K. MARX-F. ENGELS, *Werke*, XVI, Berlin 1975, pp. 42-78.

ENGELS F., *Die preußische Verfassung* («The Northern Star», 6 marzo 1847), in K. MARX-F. ENGELS, *Werke*, IV, Berlin 1977, pp. 30-36 e 617-18 (note).

ESCHENBURG Th., *Der Beamte in Partei und Parlament*, Frankfurt a. M. 1952.

FABER K.-G., *Realpolitik als Ideologie. Die Bedeutung des Jahres 1866 für das politische Denken in Deutschland*, in «Historische Zeitschrift», CCIII, 1966, pp. 1-45.

FABER K.-G., *Strukturprobleme des deutschen Liberalismus im 19. Jahrhundert*, in «Der Staat», 1975, 2, pp. 201-227.

FABER K.-G., *Die nationalpolitische Publizistik Deutschlands von 1866 bis 1871. Eine kritische Bibliographie*, 2 voll., Düsseldorf 1963.

FAßBENDER-ILGE M.H., *Liberalismus, Wissenschaft, Realpolitik. Untersuchung des «Deutschen Staats-Wörterbuchs» von Johann Caspar Bluntschli und Karl Brater als Beitrag zur Liberalismusgeschichte zwischen 48er Revolution und Reichsgründung*, Frankfurt am Main 1981.

FAULENBACH B., *Ideologie des deutschen Weges. Die deutsche Geschichte in der Historiographie zwischen Kaiserreich und Nationalsozialismus*, München 1980.

FENSKE H., *Der deutsche Liberalismus bis zum Ausgang des 19. Jahrhunderts. Literatur aus den Jahren 1987-1991*, in «Historisches Jahrbuch», 112, 1992, 2, pp. 457-481.

FENSKE H., *Preußische Beamtenpolitik vor 1918*, in «Der Staat», XII, 1973, 3, pp. 339-56.

FENSKE H. (ed), *Der Weg zur Reichsgründung. 1850-1870*, Darmstadt 1977.

FENSKE H., voce *Gewaltenteilung*, in *Geschichtliche Grundbegriffe*, II, 1975, pp. 923-48.

FESSER G., *Altliberale (Al) 1849-1870*, in D. FRICKE (ed), *Lexikon zur Parteiengeschichte*, I, pp. 59-65.

FESSER G., *Fraktion Bockum-Dolffs (FBD) 1862-1870 (Linkes Zentrum)*, in D. FRICKE (ed), *Lexikon zur Parteiengeschichte*, II, pp. 612-14.

FESSER G., *Linksliberalismus und Arbeiterbewegung*, Berlin 1976.

FIORAVANTI M., *Costituzione e Stato di diritto*, in «Filosofia politica», V, 1991, 2, pp. 325-50.

FIORAVANTI M., *Appunti di storia delle costituzioni moderne*, Torino 1991.

FIORAVANTI M., *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano 1979.

FIORAVANTI M., *Quale futuro per la Costituzione?*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 21, 1992, pp. 621-37.

FISCHER H.D., *Deutsche Zeitungen des 17. bis 20. Jahrhunderts*, Pullach bei München 1972.

FISCHER H.D., *Deutsche Zeitschriften des 17. bis 20. Jahrhundert*, München 1973.

FISCHER H.D., *Handbuch der politischen Presse in Deutschland. 1480-1980*, Düsseldorf 1981.

FLEISCHMANN M., *Der Weg der Gesetzgebung in Preussen*, Breslau 1898.

FORSTER E., *Robert von Mohl*, in G. KLEINHEYER-J. SCHROEDER, *Deutsche Juristen*, pp. 181-4.

FORSTHOFF E., *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1972[4].

Zur Frage über das Disciplinarrecht der Minister gegen die Staatsbeamten, in «PJ», XII, 1863, pp. 272-83.

FREMDLING R., *Eisenbahnen und deutsches Wirtschaftswachstum 1840-1879*, Dortmund 1975.

FREMUTH F., *Der Vorbehalt des Gesetzes in der bayerischen Verfassungsurkunde vom 26.5.1818 und seine Auswirkungen auf die Rechtsentwicklung im bayerischen Frühkonstitutionalismus* (Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde einer Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Philipps-Universität zu Marburg a.d. Lahn), Marburg 1970.

FREVERT U.-KOCKA J., *La borghesia tedesca nel XIX secolo. Lo stato della ricerca*, in «Quaderni storici», 56, XIX, 2, 1984, pp. 549-72.

[FREYTAG G.], *Die Octroyirungen und die Stellung des Thronfolgers in Preußen*, in «Grenzboten. Zeitschrift für Politik und Literatur», XXII, 1863, I. Semester, II. Band, pp. 431-34.

FRIAUF K.H., *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, Bad Homburg v.d.H.-Berlin-Zürich 1968.

FRICKE D. (ed), *Lexikon zur Parteiengeschichte. Die bürgerlichen und kleinbürgerlichen Parteien und Verbände in Deutschland (1789-1945)*, 4 voll., Köln 1983.

FRICKER K.V., *Die Natur der Steuerverwilligung und des Finanz-Gesetzes*, in «Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft», XVII, 1861, pp. 636-702.

FRIEHE E.G., *Geschichte der «National-Zeitung». 1848 bis 1878*, Leipzig 1933.

FROTSCHER W., *Die ersten Auseinandersetzungen um die richterliche Normenkontrolle in Deutschland*, in «Der Staat», X, 1971, 3, pp. 383-402.

FÜLLING E., *Die preußischen Altliberalen im Heeresreform- und*

Verfassungskampf und die Entstehung der Nationalliberalen Partei (Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Philosophischen Fakultät der Philipps-Universität Marburg), Marburg 1933.

FUNK A., *Polizei und Rechtsstaat. Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preußen 1848-1918*, Frankfurt am Main – New York 1986.

FÜSSL W., *Professor in der Politik: Friedrich Julius Stahl (1802-1861). Das monarchische Prinzip und seine Umsetzung in die parlamentarische Praxis*, Göttingen 1988.

GAGEL W., *Die Wahlrechtsfrage in der Geschichte der deutschen liberalen Parteien 1848-1918*, Düsseldorf 1958.

GALL L., *Liberalismus und «bürgerliche Gesellschaft». Zu Charakter und Entwicklung der liberalen Bewegung in Deutschland*, in «Historische Zeitschrift», 220, 1975, pp. 324-56.

GALL L., *Bismarck. Il cancelliere di ferro*, Milano 1982 (ed. or. *Bismarck. Der weiße Revolutionär*, Frankfurt am Main 1980).

GALL L., *Bismarck und der Bonapartismus*, in «Historische Zeitschrift», CCXXIII, 1976, pp. 618-37.

GALL L., *Liberalismus und auswärtige Politik*, in K. HILDEBRAND-R. POMMERIN (edd), *Deutsche Frage und europäisches Gleichgewicht. Festschrift für Andreas Hillgruber zum 60. Geburtstag*, Köln-Wien 1985, pp. 31-46.

GALL L., *Die Bundesrepublik in der Kontinuität der deutschen Geschichte*, in «Historische Zeitschrift», 239, 1984, pp. 603-613.

GALL L., *Staat und Wirtschaft in der Reichsgründungszeit*, in «Historische Zeitschrift», 209, 1969, pp. 616-30.

GANGL H., *Der deutsche Weg zum Verfassungsstaat im 19. Jahrhundert*, in E.-W. BÖCKENFÖRDE (ed), *Probleme des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert*, Berlin 1975, pp. 23-58.

GEFFCKEN F.H., *Die Reform der preußischen Verfassung*, Leipzig 1870.

GELPKE F., *Die geschichtliche Entwickelung des Landrathsamtes der preußischen Monarchie unter besonderer Berücksichtigung der Provinzen Brandenburg, Pommern und Sachsen*, Berlin 1902..

GENTZ F. VON, *Über den Unterschied zwischen den landständischen und Repräsentativ-Verfassungen*, in *Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation*, mit eigenhändigen Anmerkungen von J.L. KLÜBER, aus dessen Papieren mitgetheilt und erläutert von C. WELCKER, Mannheim 1845[2], pp. 213-23.

[GERLACH E.L. VON], «Vom Verfasser der Rundschauen», *Der Landtag von 1865*, Berlin 1865.

[GERLACH E.L. VON], *Die Krisis Preußens im September 1862*, in «Neue Preußische Zeitung» del 10 settembre 1862.

[GERLACH E.L. VON], *Die Krisis Preußens im September 1862. Schluß*, in «Neue Preußische Zeitung» dell'11 settembre 1862.

[GERLACH E.L. VON], *Die Interpretation der Verfassungs-Urkunde*, in «Neue Preußische Zeitung» del 17 febbraio 1866.

GERLACH E.L. VON, *Von der Revolution zum Norddeutschen Bund. Politik und Ideengut der preußischen Hochkonservativen 1848-1866. Aus dem Nachlaß von Ernst Ludwig von Gerlach*, hrsg. und eingeleitet von H. DIWALD, I: *Tagebuch 1848-1866*, Göttingen 1870.

GERLACH H. VON, *Die Geschichte des preußischen Wahlrechts*, Berlin 1908.

Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, hrsg. von O. BRUNNER-W. CONZE-R. KOSELLECK, 6 voll., Stuttgart 1972-1990.

GIESE F., *Preussische Rechtsgeschichte*, Berlin-Leipzig 1920.

GILISSEN J., *Die belgische Verfassung von 1831 – ihr Ursprung und ihr Einfluß*, in W. CONZE (ed), *Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1967, pp. 38-69.

GILLIS J.R., *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840-1860. Origins of an Administrative Ethos*, Stanford 1971.

GNEIST R. VON, *Die Eigenart des Preußischen Staats. Rede zur Gedächtnißfeier der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin am 3. August 1873*, Berlin 1873.

GNEIST R. VON, *Gesetz und Budget. Constitutionelle Streitfra-*

gen aus der preussischen Ministerkrisis vom März 1878, Berlin 1879.

GNEIST R. VON, voce *Budget*, in F. VON HOLTZENDORFF (ed), *Rechtslexikon*, Leipzig 1880[3], I, pp. 427-32.

GNEIST R. VON, *Gutachten über die Gesetzgebungsfrage: «ob der Richter auch über die Frage zu befinden hat, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zu Stande gekommen»*, in *Verhandlungen des Vierten Deutschen Juristentages*, II, pp. 212-39.

GOLLWITZER H., *Die Standesherren. Die politische und gesellschaftliche Stellung der Mediatisierten 1815-1918*, Göttingen 1964[2].

GOZZI G., *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna 1988.

GRAWERT R., voce *Gesetz*, in *Geschichtliche Grundbegriffe*, II, 1975, pp. 863-922.

GRAWERT R., *Gesetzgebung im Wirkungszusammenhang konstitutioneller Regierung*, in «Der Staat», Beiheft 7, Berlin 1984, pp. 113-60.

GRAWERT R., *Die Staatswissenschaft des Rotteck-Welcker'schen «Staats-Lexikon»*, in «Der Staat», 31, 1992, 1, pp. 114-28.

GRAWERT R., *Staatsamt und Volksvertretung. Institutionelle Gegenkräfte im politischen Ordnungssystem Lorenz von Steins*, in R. SCHNUR (ed), *Staat und Gesellschaft*, pp. 245-71.

GREBING H., *Der deutsche Sonderweg in Europa 1806-1945. Eine Kritik*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1986.

GRIMM D., *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt am Main 1987.

GRIMM D., voce *Verfassung (II.), (Konstitution, Grundgesetz)*, in *Geschichtliche Grundbegriffe*, VI, 1990, pp. 863-899.

GRIMM D., *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt a. M. 1990.

GRIMM D., *Entstehungs- und Wirkungsbedingungen des modernen Konstitutionalismus*, in D. SIMON (ed), *Akten des 26. Deutschen Rechtshistorikertages* (Frankfurt a. M., 22 bis 26. September 1986), Frankfurt a. M. 1987, pp. 45-76.

GRIMM D., *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776-1866*, Frankfurt a. M. 1988.

GROLLE J., *Lorenz von Stein als preußischer Geheimagent*, in «Archiv für Kulturgeschichte», 50, 1968, 1, pp. 82-96.

GROSSER D., *Grundlagen und Struktur der Staatslehre Friedrich Julius Stahls*, Köln-Opladen 1963.

GRUBE W., *Die Neue Ära und der Nationalverein. Ein Beitrag zur Geschichte Preußens und der Einheitsbewegung*, Leipzig 1933.

GRÜNTHAL G., *Das preussische Dreiklassenwahlrecht. Ein Beitrag zur Genesis und Funktion des Wahlrechtsoktrois vom Mai 1849*, in «Historische Zeitschrift», 226, 1978, pp. 17-66.

GRÜNTHAL G., *Parlamentarismus in Preußen 1848/49 -1857/58*, Düsseldorf 1982.

GRÜNTHAL G.-BRANDT H.-POLLMANN K.E., *Social Apects of German Constitutionalismus: Prussia, Württemberg and the Norddeutscher Bund in the Mid-Nineteenth Century*, in «Parliaments, Estates and Representation», 9, 1989, 1, pp. 65-9.

GRÜNTHAL G., *Grundlagen konstitutionellen Regiments in Preußen 1848-1867*, in G.A. RITTER (ed), *Deutsche Parteien*, pp. 41-55.

GUGEL M., *Industrieller Aufstieg und bürgerliche Herrschaft. Sozioökonomische Interessen und politische Ziele des liberalen Bürgertums in Preußen zur Zeit des Verfassungskonflikts 1857-1867*, Köln 1975.

GUTSMUTH F., *Die Preußische Ober-Rechnungskammer und ihre Reform*, in «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur«, I, 1861, pp. 203-218.

GUTSMUTH F., *Preußens Heerwesen vom konstitutionellen Standpunkte betrachtet*, in «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur», 1862, 2, pp. 40-80.

HAHN E., *Ministerial Responsability and Impeachment in Prussia 1848-63*, in «Central European History», X, 1977, 1, pp. 3-27.

HAHN M., *Bürgerlicher Optimismus im Niedergang. Studien zu Lorenz Stein und Hegel*, München 1969.

HAHNDORFF E., *Das Budgetrecht in den Verhandlungen des Preussischen Landtags. Ein Beitrag zur preussischen Verfassungs-*

geschichte von 1848-1866 (Phil. Diss. der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin), Stettin 1931.

HALTERN U., *Politische Bildung und Bürgerlicher Liberalismus. Zur Rolle des Konversationslexikons in Deutschland*, in «Historische Zeitschrift», 223, 1976, 1, pp. 61-97.

HAMBURGER E., *Juden im öffentlichen Leben Deutschlands. Regierungsmitglieder, Beamte und Parlamentarier in der monarchischen Zeit 1848-1918*, Tübingen 1968.

HARKORT F., *Eine Stimme aus dem liberalen Lager. Friedrich Harkorts Wahl-Katechismus pro 1852 für das Volk*, Braunschweig 1852, ora in F. SALOMON, *Die deutschen Parteiprogramme*, Heft 1, pp. 69-77.

HARRIS J.F., *A Study in the Theory and Practice of German Liberalism. Eduard Lasker, 1829-1884*, London 1984.

HARRIS J.F., *Eduard Lasker and Compromise Liberalism*, in «Journal of Modern History», 42, 1970, 3, pp. 342-60.

HARTUNG F., *Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie in Europa*, in «Historische Zeitschrift», 159, 1939, pp. 287-314 e 499-523.

HARTUNG F., *Zur Geschichte der preußischen Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert* (1945-6), in O. BUSCH-W. NEUGEBAUER (edd), *Moderne preußische Geschichte 1648-1947*, Berlin-New York 1981, II, pp. 680-730.

HARTUNG F., *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Stuttgart 1969[9].

HARTUNG F., *Verantwortliche Regierung, Kabinette und Nebenregierungen im konstitutionellen Preußen 1848-1918*, in «Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte», 44, 1932, pp. 1-45.

HAUENSCHILD W.-D., *Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen*, Berlin 1968.

HAUNFELDER B., *Biographisches Handbuch für das Preussische Abgeordnetenhaus 1849-1867*, Düsseldorf 1994.

HAUNFELDER B.-POLLMANN K.E., *Reichstag des Norddeutschen Bundes 1867-1870. Historische Photographien und biographisches Handbuch*, Düsseldorf 1989.

HAUPTS L., *Die liberale Regierung in Preußen in der Zeit der «Neuen Ära». Zur Geschichte des preußischen Konstitutio-*

nalismus, in «Historische Zeitschrift», 227, 1978, pp. 45-85.

HAYM R., *Reden und Redner des Ersten Preussischen Vereinigten Landtages*, Berlin 1847.

HAYM R., *Der preußische Landtag während der Jahre 1851 bis 1857*, in «PJ», I, 1858, 2, pp. 186-213.

[HAYM R.], *Der alte und der neue preußische Landtag*, in «PJ», I, 1858, pp. 555-79.

HAYM R., *Aus meinem Leben. Erinnerungen von Rudolf Haym. Aus dem Nachlaß herausgegeben*, Berlin 1902.

HAYM R., *Ausgewählter Briefwechsel Rudolf Hayms*, hrsg. von H. ROSENBERG, 1930, Osnabrück 1967[2].

HECKEL VON, voce *Gebäudesteuer*, in K. von STENGEL-M. FLEISCHMANN (edd), *Wörterbuch*, II, pp. 1-4.

HECKEL VON, voce *Grundsteuer*, in K. von STENGEL-M. FLEISCHMANN (edd), *Wörterbuch*, II, pp. 293-99.

HEFFTER H., *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1950.

HEFFTER H., *Der nachmärzliche Liberalismus: die Reaktion der 1850er Jahre*, in H.-U. WEHLER (ed), *Moderne deutsche Sozialgeschichte*, pp. 177-96.

HEINIG K., *Das Budget*, Tübingen 1949.

HELFERT R., *Der preußische Liberalismus und die Heeresreform von 1860*, Bonn 1989.

HENKE W., *Staatsrecht, Politik und verfassungsgebende Gewalt*, in «Der Staat», XIX, 1980, 2, pp. 181-211.

HENTSCHEL V., *Die deutschen Freihändler und der Volkswirtschaftliche Kongreß 1858 bis 1885*, Stuttgart 1975.

HERRMANN P., *Die Entstehung des deutschen Nationalvereins und die Gründung seiner Wochenschrift* (Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde, genehmigt von der Philosophischen Fakultät der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin), Berlin 1932.

HESSE K., *Die normative Kraft der Verfassung*, Tübingen 1959.

HESSE M., *Die politische Haltung Ludwig von Gerlachs unter*

Bismarcks Ministerium 1862 bis 1877 (Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Hohen Philosophischen Fakultät der Universität Marburg), Marburg 1912.

HEYDERHOFF J., *Karl Twestens Wendung zur Politik und seine erste politische Broschüre*, in «Historische Zeitschrift», III serie, XXX, 1922, pp. 242-70.

HEYDERHOFF J., *Karl Twesten. Sein Entwicklungsgang und seine politische Wirksamkeit*, in «PJ», CLXXX, 1920, 1, pp. 1-20.

HINKEL K.R., *Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Recht und Politik. Eine historische Betrachtung*, Herford 1984.

HINRICHS Fr., *Der erste deutsche Juristentag*, in «PJ», VI, 1860, 3, pp. 281-84.

HINTZE O., *Il ceto dei funzionari*, in O. HINTZE, *Stato e società*, pp. 158-201 (apparso originariamente con il titolo *Der Beamtenstand*, in «Vorträge der Gehe-Stiftung zu Dresden», 3, 1911).

HINTZE O., *Stato e società*, a cura di P. SCHIERA, Bologna 1980.

HINTZE O., *Tipologia della costituzione per ceti in Occidente*, in O. HINTZE, *Stato e società*, pp. 221-35 (apparso originariamente con il titolo *Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes*, in «Historische Zeitschrift», 141, 1930, pp. 229-48).

HINTZE O., *Il principio monarchico e il regime costituzionale*, in O. HINTZE, *Stato e società*, pp. 27-49 (apparso originariamente con il titolo *Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung*, in «Preussische Jahrbücher», 144, 1911, pp. 381-412).

HINTZE O., *Die Hohenzollern und ihr Werk*, Berlin 1915[4].

HINTZE O., *Preußens Entwicklung zum Rechtsstaat* (inizio 1918), in *Regierung und Verwaltung*, pp. 97-163.

HINTZE O., *Regierung und Verwaltung. Gesammelte Abhandlungen zur Staats-, Rechts- und Sozialgeschichte Preußens*, hrsg. und eingeleitet von G. OESTREICH, Göttingen 1967[2].

HINTZE O., *Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert*, in *Regierung und Verwaltung*, pp. 530-619.

HIRTH, G. (ed), *Preußischer Landtags-Almanach*, Berlin 1868.

HUBATSCH W. (ed), *Grundriß zur deutschen Verwaltungsgeschichte 1815-1845*, Marburg/Lahn 1975-1980.

HUBATSCH W., *Abrüstung und Heeresreform in Preußen von 1807-1861*, in *Preußen, Deutschland und der Westen*, pp. 39-61.

HUBER E.R., *Heer und Staat in der deutschen Geschichte*, Hamburg 1943².

HUBER E.R., *Bewahrung und Wandlung. Studien zur deutschen Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Berlin 1975.

HUBER E.R., *Die Bismarcksche Reichsverfassung im Zusammenhang der deutschen Verfassungsgeschichte*, in *Bewahrung und Wandlung*, pp. 62-105.

HUBER E.R., *Vom Sinn verfassungsgeschichtlicher Forschung und Lehre*, in *Bewahrung und Wandlung*, pp. 11-17.

HUBER E.R., *Verfassung und Verfassungswirklichkeit bei Carl Schmitt*, in *Bewahrung und Wandlung*, pp. 18-36.

HUBER E.R., *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, I: *Reform und Restauration (1789-1830)*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1957²; II: *Der Kampf um Einheit und Freiheit (1830-1850)*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1960²; III: *Bismarck und das Reich*, ristampa della 2ª ed., Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1978.

HUBER E.R. (ed), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, I: *Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1978³; II: *Deutsche Verfassungsdokumente 1851-1900*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1986³.

HUE DE GRAIS, R. Graf, *Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche*, von Graf HUE DE GRAIS (†) 23.a Auflage hrsg. von G. Graf HUE DE GRAIS und Dr. Hans PETERS unter Mitwirkung von Dr. Werner HOCHE, Berlin 1926.

HUE DE GRAIS, R. Graf, voce *Kreis*, in K. VON STENGEL-M. FLEISCHMANN (edd), *Wörterbuch*, II, pp. 655-61.

HUGEMANN A., *Die Entwickelung der ersten Kammer in der preussischen Verfassung* (Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Hohen Philosophischen Fakul-

tät der Königlichen Universität Greifswald), Greifswald 1912.

Die Innere Politik der preußischen Regierung von 1862 bis 1866. Sammlung der amtlichen Kundgebungen und halbamtlicher Aeußerungen, Berlin 1866.

ISENSEE J.-KIRCHHOF P. (edd), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, I: *Grundlagen von Staat und Verfassung*, Heidelberg 1987; III: *Das Handeln des Staates*, Heidelberg 1988.

JELLINEK G., *Ein Gesetzentwurf betreffend die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter nebst Begründung*, Heidelberg 1909.

JELLINEK G., voce *Budgetrecht*, in J. CONRAD-W. LEXIS-L. ELSTER-E. LOENING (edd), *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, III, Jena 1909[3], pp. 308-323.

JELLINEK G., *Die Entwickelung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie* (1883), in *Ausgewählte Schriften und Reden*, II, pp. 89-139.

JELLINEK G., *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Tübingen 1919 (ristampa anastatica dell'edizione del 1887).

JELLINEK G., *Ausgewählte Schriften und Reden*, 2 voll., Berlin 1911.

JELLINEK G., *Der Kampf des alten mit dem neuen Recht*, in *Ausgewählte Schriften und Reden*, I, pp. 392-427.

JESERICH K.G.A.-POHL H.-UNRUH H.G. Ch. VON (edd), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, 6 voll., Stuttgart 1983-1988.

JESERICH K.G.A., *Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes 1800-1871*, in K.G.A. JESERICH-H. POHL-H.G. Ch. VON UNRUH (edd), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, II, Stuttgart 1983, pp. 301-332.

JÜRGENSEN K., *Die preußische Lösung der Schleswig-Holstein-Frage 1863-1867*, in «Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte», NF, Beiheft 1, Berlin 1992, pp. 57-80.

KAERNBACH A., *Bismarcks Konzepte zur Reform des Deutschen Bundes*, Göttingen 1991.

KAHL J., *National-Zeitung (1848-1938)*, in H.-D. FISCHER, *Deutsche Zeitungen*, pp. 177-190.

KAHLENBERG P., *Das Epochenjahr 1866 in der deutschen Geschichte*, in M. STÜRMER (ed), *Das kaiserliche Deutschland*, pp. 51-74.

Kaiser Friedrich III. Tagebücher von 1848-1866, mit einer Einleitung und Ergänzungen herausgegeben von H.O. MEISNER, Leipzig 1929.

KALKOFF H., *Die Nationalliberale Fraktion des Preußischen Abgeordnetenhauses. 1866-1913* (hrsg. im Auftrage des Centralvorstandes der Nationalliberalen Partei), Berlin 1913.

KAMINSKI K., *Verfassung und Verfassungskonflikt in Preußen 1862-1866*, Königsberg-Berlin 1938.

KAUFMANN E., *Über den Begriff des Organismus in der Staatslehre des 19. Jahrhunderts*, in *Rechtsidee und Recht*, Göttingen 1960.

KELLER E., *Der Preußische Staat. Ein Handbuch der Vaterlandskunde*, II, Minden 1866.

KERN E., *Geschichte des Gerichtsverfassungsrechts*, München-Berlin 1954.

KLEIN E., *Geschichte der öffentlichen Finanzen in Deutschland (1500-1870)*, Wiesbaden 1974.

KLUGKIST E., *Die Göttinger Juristenfakultät als Spruchkollegium*, Göttingen 1952.

KLEINHEYER G.-SCHRÖDER J., *Deutsche Juristen aus fünf Jahrhunderten*, Heidelberg 1983[2].

KNEMEYER F.-L., *Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts*, Köln-Berlin 1970.

KOCKA J., *German History before Hitler. The Debate about the German «Sonderweg»*, in «Journal of Contemporary History», 23, 1988, pp. 3-16.

KOCKA J. (ed), *Borghesie europee dell'Ottocento*, a cura di A.M. BANTI, Venezia 1989.

KOCKA J. (ed), *Bürgertum im 19. Jahrhundert. Deutschland im europäischen Vergleich*, 3 voll., München 1988.

KOCKA J., *Bürgertum und Bürgerlichkeit als Probleme der neueren Geschichte* (SFB-Arbeitspapier Nr. 1), dattiloscritto, 1986, pp. 1-58.

KOCKA J., *Eisenbahnverwaltung in der industriellen Revolution. Deutsch-amerikanische Vergleiche*, in H. KELLENBENZ-H. POHL (edd), *Historia socialis et oeconomica. Festschrift für Wolfgang Zorn*, Stuttgart 1987, pp. 259-77.

KOHN H., *Wege und Irrwege. Vom Geist des deutschen Bürgertums*, Düsseldorf 1962.

KOLB E., *Großpreußen oder Kleindeutschland? Zu Bismarcks deutscher Politik im Reichsgründungsjahrzehnt*, in «Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte», NF, Beiheft 1, Berlin 1992, pp. 11-36.

KOSCH W., *Das Katholische Deutschland. Biographisch- bibliographisches Lexikon*, I, Augsburg 1933; II, Augsburg s.d. [1938].

KOSCH W., *Biographisches Staatshandbuch. Lexikon der Politik, Presse und Publizistik, fortgeführt von Eugen Kuri*, Bern-München 1963.

KOSELLECK R., *La prognosi storica nello scritto di Lorenz von Stein sulla costituzione prussiana*, in R. KOSELLECK, *Futuro passato*, Genova 1986, pp. 73-87 (ed. or. *Geschichtliche Prognose in Lorenz von Steins Schrift zur preussischen Verfassung*, in «Der Staat», 4, 1965, pp. 469-81)

KOSELLECK R., *Preußen zwischen Reform und Revolution*, Stuttgart 1975[2] (trad. it. *La Prussia tra riforma e rivoluzione [1791-1848]*, Bologna 1988).

KRAUS A. (ed), *Quellen zur Bevölkerungsstatistik Deutschlands 1815-1875*, in W. KÖLLMANN (ed), *Quellen zur Bevölkerungs-Sozial- und Wirtschaftsstatistik Deutschlands 1815-1875*, I, Boppard a. Rhein 1980.

KRAUS H.-C., *Ursprung und Genese der «Lückentheorie» im preußischen Verfassungskonflikt*, in «Der Staat», XXIX, 1990, 2, pp. 209-234.

KRAUSE H., voce *Gesetzgebung*, in *HRG*, I, Berlin 1971, pp. 1606-620.

KREBS W., *Verwaltungsorganisation*, in J. ISENSEE-P. KIRCHHOF (edd), *Handbuch des Staatsrechts*, III, pp. 568-622.

KROLL F.-L., *Friedrich Wilhelm IV. und das Staatsdenken der deutschen Romantik*, Berlin 1990.

KÜHNE Th., *Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen 1867-1914. Landtagswahlen zwischen korporativer Tradition und politischem Massenmarkt*, Düsseldorf 1994.

LABAND P., *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Berlin 1871.

LAMER R., *Der englische Parlamentarismus in der deutschen politischen Theorie im Zeitalter Bismarcks (1857-1890)*, Lübeck-Hamburg 1963.

LANGEWIESCHE D. (ed), *Liberalismus im 19. Jahrhundert*, Göttingen 1988.

LANGEWIESCHE D., *Republik, konstitutionelle Monarchie und «soziale Frage». Grundprobleme der deutschen Revolution von 1848/49*, in «Historische Zeitschrift», 230, 1980, pp. 529-548.

LANGEWIESCHE D., *Liberalismo e borghesia in Europa*, in J. KOCKA (ed), *Borghesie europee*, pp. 223-58 (ed. or. *Liberalismus und Bürgertum in Europa*, in J. KOCKA [ed], *Bürgertum im 19. Jahrhundert*, III, pp. 360-394).

LANGEWIESCHE D., *Deutschland und Österreich: Nationswerdung und Staatsbildung in Mitteleuropa im 19. Jahrhundert*, in «Geschichte in Wissenschaft und Unterricht», 42, 1991, 12, pp. 754-66.

LANGEWIESCHE D., *Deutscher Liberalismus im europäischen Vergleich: Konzeption und Ergebnisse*, in D. LANGEWIESCHE (ed), *Liberalismus im 19. Jahrhundert*, pp. 11-19.

LASKER E., *Polizeigewalt und Rechtsschutz in Preußen. (Der Standpunkt des Gesetzes und die Stellung der Parteien zur Frage)*, in «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur», I, 1861, 1, pp. 27-48.

LASKER E., *Was geschieht, wenn das Etatsgesetz nicht zur Vereinbarung gelangt?*, originariamente in «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur» del 1862, poi accolto nella raccolta *Zur Verfassungsgeschichte Preußens*, come uno dei 6 capitoli di cui si compone il saggio *Fragen des Staatsrechts*, pp. 355-64.

LASKER E., *Rex legibus solutus*, in «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur», VI, 1863, 1, pp. 1-27.

LASKER E., *Zur Verfassungsgeschichte Preußens*, Leipzig 1874.

LASKER E., *Aus Eduard Lasker's Nachlaß*, hrsg. von W. CAHN, Berlin 1902.

LASKER E., *Fragen des Staatsrechts* (1862. 1863.), in *Zur Verfassungsgeschichte Preußens*, pp. 321-82.

LASKER E., *Die Regentschaft* (1864), in *Zur Verfassungsgeschichte Preußens*, pp. 83-158.

LASKER E., *Der König in der Verfassung* (1863), in *Zur Verfassungsgeschichte Preußens*, pp. 383-414.

LASKER E., *Wie ist die Verfassung in Preußen gehandhabt worden*, originariamente in «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur» del 1861, ora in *Zur Verfassungsgeschichte Preußens,* pp. 3-79.

LASKER E., *Das Herrenhaus* (1863), in *Zur Verfassungsgeschichte Preußens*, pp. 215-96.

LASSALLE F., *Über Verfassungswesen*, in *Gesammelte Reden und Schriften*, hrsg. und eingeleitet von E. BERNSTEIN, Berlin 1919, II, pp. 23-61.

LAUFS A., *Eduard Lasker und der Rechtsstaat*, in «Der Staat», XIII, 1974, 3, pp. 365-82.

LAUTER F., *Preußens Volksvertretung in der Zweiten Kammer und im Hause der Abgeordneten vom Februar 1849 bis Mai 1877. Alphabetisches Namensregister der Mitglieder, sowie Verzeichniß der Wahlkreise nach Provinzen und Regierungsbezirken*, zusammengestellt vorzugsweise auf Grund amtlicher Materialien von Franz LAUTER, Berlin 1877.

LETTE A., *Die Reorganisation der Staats- und der Selbstverwaltung in Preußen*, in «PJ», XXII, 1868, 3, pp. 139-85.

LEWINSTEIN G., *Die gewählte Preußische Volksvertretung im Jahre 1865*, Berlin 1865.

LILL R.-MATTEUCCI N. (edd), *Il liberalismo in Italia e in Germania dalla rivoluzione del '48 alla prima guerra mondiale*, Bologna 1980.

LINZBACH P., *Der Werdegang der preussischen Einkommensteuer*

unter besonderer Berücksichtigung ihrer kausalen Entwicklungsfaktoren, Frankfurt a. M. 1984.

LÖWE (VON CALBE) W., *Preußens Beruf in der deutschen Sache*, in «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur», II, 1862, 2, pp. 169-90.

LORENZEN K., *Der Londoner Traktat vom 8. Mai 1852*, in «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur», II, 1862, 3, pp. 324-366.

LOTZ A., *Politische Beamte in Preußen?*, in «Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich», hrsg. von G. SCHMOLLER, 24, Leipzig 1900, 3, pp. 93-113.

LUIG K., *Monarchia sociale o democrazia sociale. Osservazioni sulla dottrina dello Stato di Rudolf von Gneist (1816-1895)*, in R. GHERARDI-G. GOZZI (edd), *I concetti fondamentali delle scienze sociali e dello Stato tra Otto e Novecento*, Bologna 1992, pp. 13-36.

LUTZ H., *Zwischen Habsburg und Preußen. Deutschland 1815-1866*, Berlin 1985 (ed. it. *Tra Asburgo e Prussia. La Germania dal 1815 al 1866*, Bologna 1992).

MAIER H., *Die geistesgeschichtlichen Grundlagen der konstitutionellen Theorie*, Tübingen 1914.

MANCA A.G., *Prassi politica e questione organizzativa nel liberalismo politico prussiano negli anni della Nuova Era (1858-1862)*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», XIV, 1988, pp. 341-88.

MANN B. (ed), *Biographisches Handbuch für das preußische Abgeordnetenhaus 1867-1918*, unter Mitarbeit von M. DOERRY-C. RAUH-Th. KÜHNE, Düsseldorf 1988.

MANN B., *Zwischen Hegemonie und Partikularismus. Bemerkungen zum Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen 1867-1918*, in G.A. RITTER (ed), *Regierung, Bürokratie und Parlament*, pp. 76-89.

MARCKS E., *Der Aufstieg des Reiches*, 2 voll., Stuttgart-Berlin 1938.

MARX K., *Die Geistesgestörtheit des Königs von Preußen* [«New York Daily Tribune», 27 ottobre 1858], in K. MARX-F. ENGELS, *Werke*, XII, Berlin 1974, pp. 604-08.

MARX K., *Die preußische Regentschaft* (Berlino, 13 Ottobre 1858), [«New-York Daily Tribune», 27 ottobre 1858], in K. MARX-F. ENGELS, *Werke*, XII, Berlin 1974, pp. 609-12.

MARX K., *Die Lage in Preußen* (Berlino, 16 Ottobre 1858), [«New York Daily Tribune», 3 novembre 1858], in K. MARX-F. ENGELS, *Werke*, XII, Berlin 1974, pp. 613-16.

MARX K., *Das neue Ministerium* (Berlino, 6 Novembre 1858), [«New-York Daily Tribune», 24 novembre 1858], in K. MARX-F. ENGELS, *Werke*, XII, Berlin 1974, pp. 631-35.

MARX K., *Die Lage in Preußen* (Berlino 23, Novembre 1858), [«New York Daily Tribune», 13 dicembre 1858], in K. MARX-F. ENGELS, *Werke*, XII, Berlin 1974, pp. 649-53.

MASCHER H.A., *Das Institut der Landräthe in Preußen*, Berlin 1868.

MATTHEISEN D.J., *Die Fraktionen der preußischen Nationalversammlung von 1848*, in K.H. JARAUSCH (ed), *Quantifizierung in der Geschichtswissenschaft. Probleme und Möglichkeiten*, Düsseldorf 1976, pp. 149-67.

MAZZOLINI R., *Stato e organismo, individui e cellule nell'opera di Rudolf Virchow negli anni 1845-1860*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», IX, 1983, pp. 153-293.

MAYER-TASCH P.C., *Die Verfassungen der nicht-kommunistischen Staaten Europas*, München 1975.

MEISNER H.O., *Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des Deutschen Bundes*, Darmstadt 1969 (Breslau 1913[1]).

MEYER A., *Die Verantwortlichkeit der Beamten*, in «PJ», XV, 1865, 2, pp. 111-29.

MITTERMAIER [K.J.A.], voce *Reallasten*, in K. VON ROTTECK-C. WELCKER (edd), *Das Staatslexikon*, 2ª ed., XI, Altona 1848, pp. 331-42.

MOHL R. VON, *Das Staatsrecht des Königsreichs Württemberg*, 2 voll., Tübingen 1829-1831.

MOHL R. VON, *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, ristampa Graz 1960, 3 voll. (I: Erlangen 1855; II: Erlangen 1856; III: Erlangen 1858).

MOHL R. VON, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, ristampa Graz 1962, 3 voll. (I: *Staatsrecht und Völkerrecht*, Tübingen 1860; II 1: *Politik*, Tübingen 1862; II 2: *Politik*, Tübingen 1869).

MOHL R. VON, *Über die rechtliche Bedeutung verfassungswidriger Gesetze*, in *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, I, pp. 66-95.

MOHL R. VON, *Über die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systemes in England, Frankreich und Deutschland*, in *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, I, pp. 33-65 (orig. in «Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft», III, 1846).

MOHL R. VON, *Das Repräsentativsystem, seine Mängel und die Heilmittel*, in *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, I, pp. 367-458 (apparso orig. in «Deutsche Vierteljahrsschrift», 1852).

MOHL R. VON, *Bemerkungen über die neuesten Bearbeitungen des allgemeinen deutschen Staatsrechts*, in «Zeitschrift für Deutsches Staatsrecht und Deutsche Verfassungsgeschichte» in zwangslosen Heften hrsg. von L.K. AEGIDI, I, Berlin 1867, 3, pp. 354-84.

MOMMSEN Th., *Die Grundrechte des deutschen Volkes mit Belehrungen und Erläuterungen* (Leipzig 1849[1]), hrsg. von L. WICKERT, Frankfurt a. M. 1969 (ed. it. *I diritti fondamentali del popolo tedesco. Commento alla Costituzione del 1848*, a cura di G. VALERA, Napoli 1994).

MOMMSEN W. (ed), *Deutsche Parteiprogramme*, München 1960.

MOMMSEN W., *Einführung: Deutscher und britischer Liberalismus. Versuch einer Bilanz*, in D. LANGEWIESCHE (ed), *Liberalismus im 19. Jahrhundert*, pp. 211-22.

MOMMSEN W.J., *Between Revisionism and Neo-Historicism. Recent Trends in West-German Historiography*, in «Storia della storiografia», 1987, 11, pp. 104-121.

MOMMSEN W.J., *Das deutsche Kaiserreich als System umgangener Entscheidungen*, in H. BERDING (ed), *Vom Staat des Ancien Regime zum modernen Parteienstaat*, pp. 239-65.

MOMMSEN W.J., *Zur Entwicklung des Englandbildes der Deutschen seit dem Ende des 18. Jahrhunderts*, in *Studien zur Geschichte Englands und der deutsch-britischen Beziehun-

gen. Festschrift für Paul Kluke, München 1981, pp. 375-97.

MOMMSEN W.J., *Das Ringen um den nationalen Staat. 1850-1890*, Frankfurt am Main-Berlin 1993.

MOMMSEN W.J., *Freiheit und Einheit. Liberalismus und nationale Frage*, in *Freiheit und Einheit – Liberalismus und deutsche Frage* (Schriften der Friedrich-Naumann-Stiftung: Liberale Texte), Köln 1989, pp. 15-43.

MORTATI C., voce *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, 1962, pp. 140-214.

MORTATI C., *Brevi note sul rapporto fra costituzione e politica nel pensiero di Carl Schmitt*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico», II, 1973, pp. 511-32.

MURHARD F.W.A., voce *Budget*, in K. VON ROTTECK-C. WELCKER (edd), *Das Staatslexikon*, 2ª ed., II, Altona 1846, pp. 689-703.

MÜLLER E., *Theorie und Praxis des Staatshaushaltsplans im 19. Jahrhundert*, Opladen 1989.

MUßGNUG R., *Die rechtlichen und pragmatischen Beziehungen zwischen Regierung, Parlament und Verwaltung*, in K.G.A. JESERICH-H. POHL-G. Ch. VON UNRUH (edd), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, II, pp. 95-119.

NA'AMAN S., *Der deutsche Nationalverein. Die Konstituierung des deutschen Bürgertums*, Düsseldorf 1987.

[NEUMANN K.], *Politische Correspondenz* (Berlino, 10 Novembre 1858), in «PJ», I, 1858, 2, pp. 579-93.

NIPPERDEY T., *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, Düsseldorf 1961.

NIPPERDEY T., *Deutsche Geschichte 1800-1866. Bürgerwelt und starker Staat*, München 1983.

NIPPERDEY T., *Grundprobleme der deutschen Parteigeschichte im 19. Jahrhundert*, in G.A. RITTER (ed), *Deutsche Parteien*, pp. 32-55.

NIPPERDEY T., *Die Organisation der bürgerlichen Parteien in Deutschland vor 1918*, in «Historische Zeitschrift», 185, 1958, pp. 550-602.

NIPPERDEY T., *Die Organisation der bürgerlichen Parteien in Deutschland*, in G.A. RITTER (ed), *Deutsche Parteien*, pp. 100-119.

NIRRHEIM O., *Der Konflikt in Preußen und die Berufung Bismarcks in der öffentlichen Meinung*, Heidelberg 1907.

NÖRR K.W., *Eher Hegel als Kant. Zum Privatrechtsverständnis im 19. Jahrhundert*, Paderborn-München-Wien-Zürich 1991.

OBENHAUS H., *Finanzkrise und Verfassungsgebung. Zu den sozialen Bedingungen des frühen deutschen Konstitutionalismus*, in B. VOGEL (ed), *Preußische Reformen 1807-1820*, Königstein/Ts 1980, pp. 244-65.

OBENHAUS H., *Anfänge des Parlamentarismus in Preußen bis 1848*, Düsseldorf 1984.

OERTZEN P. VON, *Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus*, Frankfurt am Main 1974.

OESTREICH G., voce *Monarchisches Prinzip*, in E. FRAENKEL-K.D. BRACHER (edd), *Staat und Politik*, Frankfurt a. M. 1957, pp. 199-202.

OFFERMANN T., *Preußischer Liberalismus zwischen Revolution und Reichsgründung im regionalen Vergleich. Berliner und Kölner Fortschrittsliberalismus*, in D. LANGEWIESCHE (ed), *Liberalismus im 19. Jahrhundert*, pp. 109-135.

OGOREK R., *Individueller Rechtsschutz gegenüber der Staatsgewalt. Zur Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert*, in J. KOCKA (ed), *Bürgertum im 19. Jahrhundert*, I, pp. 372-405.

ONCKEN H., *Bennigsen und die Epochen des parlamentarischen Liberalismus in Deutschland und Preußen*, in «Historische Zeitschrift», CIV, 1910, pp. 53-79.

OPPENHEIM H.B., *Benedikt Franz Leo Waldeck, der Führer der preußischen Demokratie. (1848-1870)*, Berlin 1873.

OPPENHOFF Th. F., *Die Preußischen Gesetze über die Ressort-Verhältnisse zwischen den Gerichten und den Verwaltungs-Behörden*, Berlin 1863.

PAHLMANN B., *Friedrich Julius Stahl*, in G. KLEINHEYER-J. SCHRÖDER, *Deutsche Juristen*, pp. 255-8.

PALMA L., *Le Costituzioni dei popoli liberi. Testi delle principali*

Costituzioni moderne, in *Biblioteca di Scienze politiche ed amministrative*, diretta da A. BRUNIALTI, Seconda serie, II, Torino 1984, pp. 1-1021.

PARISIUS L., *Leopold Freiherr von Hoverbeck*, I 1: Berlin 1897; II 1, Berlin 1898; II 2: Berlin 1900.

PARISIUS L., *Deutschlands politische Parteien und das Ministerium Bismarck*, Berlin 1878.

PETERSDORFF H. VON, *Kleist-Retzow. Ein Lebensbild*, Stuttgart und Berlin 1907.

PETRI F., *Belgien, Niederlande, Luxemburg von der Französischen Zeit bis zum Beginn der Deutschen Einigung 1794-1865*, in W. BUßMANN (ed), *Europa von der Französischen Revolution*, pp. 930-967.

PFEIFFER E., *Statistischer Beitrag zur Kritik der europäischen Staatshaushaltungen*, in «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur», III, 1862, 2, pp. 222-41.

PFIZER P.A., voce *Liberalismus*, in K. VON ROTTECK-C. WELCKER (edd), *Das Staatslexikon*, 2ª ed., VIII, Altona 1847, pp. 523-535.

PFLANZE O., *Bismarcks Herrschaftstechnik als Problem der gegenwärtigen Historiographie*, in «Historische Zeitschrift» 234, 1982, pp. 561-99.

PFLANZE O., *Bismarck and the Development of Germany*, I: *The Period of Unification 1815-1871*, Princeton (New Jersey) 1990.

PFUHLSTEIN F., *Der Weg von der Preußischen Generalrechenkammer zum Bundesrechnungshof*, in *250 Jahre Rechnungsprüfung. Zur zweihundertfünfzigjährigen Wiederkehr der Errichtung der Preußischen Generalrechenkammer*, Frankfurt a. M. 1964, pp. 7-128.

PHILIPPSON M., *Max von Forckenbeck. Ein Lebensbild*, Dresden-Leipzig 1898.

PLATE A., *Handbuch für das Preußische Abgeordnetenhaus*, Berlin 1908.

PÖLS W., *Die Begründung des Norddeutschen Bundes*, in G. GRÜNTHAL-K.E. POLLMANN (edd), *Studien zur Bismarckzeit. Aufsatzsammlung zum 60. Geburtstag*, Hildesheim-Zürich-New York 1986, pp. 2-30.

POLLMANN K.E., *Parlamentarismus im Norddeutschen Bund 1867-1870*, Düsseldorf 1985.

POLLMANN K.E., *Parlamentseinfluß während der Nationalstaatsbildung 1867-1871*, in G.A. RITTER (ed), *Regierung, Bürokratie und Parlament*, pp. 56-75.

POLLMANN K.E., *Heeresverfassung und Militärkosten im preußisch-deutschen Verfassungsstaat 1860-1868*, in J. DÜLFFER (ed), *Parlamentarische und öffentliche Kontrolle von Rüstung in Deutschland 1700-1970*, Düsseldorf 1992, pp. 45-61.

POMBENI P., *Teoria dei partiti ed esperienza costituzionale nell'Europa liberale*, in N. MATTEUCCI-P. POMBENI (edd), *L'organizzazione della politica. Cultura, istituzioni, partiti nell'Europa liberale*, Bologna 1988, pp. 291-311.

POMBENI P., *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, Bologna 1994 (1985[1]).

POSCHINGER, H. Ritter VON, *Fürst Bismarck und die Parlamentarier*, I: *Die Tischgespräche des Reichskanzlers*, 3ª ed., Breslau 1894; II: *1847-1879*, Breslau 1895.

POTSCHKA G., *Kölnische Zeitung (1802-1945)*, in H.-D. FISCHER, *Deutsche Zeitungen*, pp. 145-58.

PRESS V., *Landstände des 18. und Parlamente des 19. Jahrhunderts*, in H. BERDING-H.P. ULLMANN (edd), *Deutschland zwischen Revolution und Restauration*, Düsseldorf 1981, pp. 133-57.

Preußen, Deutschland und der Westen. Auseinandersetzungen und Beziehungen seit 1789. Zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Oswald Hauser, hrsg. von H. BÖDENSIECK, Göttingen-Zürich 1980.

PRODI P., *Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente*, Bologna 1992.

PUHLE H.-J. -WEHLER H.-U. (edd), *Preußen im Rückblick* («Geschichte und Gesellschaft», Sonderheft 6), Göttingen 1980.

PYTA W., *Liberale Regierungspolitik im Preussen der «Neuen Aera» vor dem Heereskonflikt: die preussische Grundsteuerreform von 1861*, in «Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte», NF, 2, 1992, pp. 179-247.

RACH H.-J.-WEISSEL B., *Bauer und Landarbeiter im Kapitalismus in der Magdeburger Börde. Zur Geschichte des dörflichen Alltags vom Ausgang des 18. Jahrhunderts bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts*, Berlin 1982.

RAUH M., *Föderalismus und Parlamentarismus im wilhelminischen Reich*, Düsseldorf 1973.

Register zu den Preußischen Jahrbücher. Erster bis fünf und zwanzigster Band, Berlin 1872.

REUSS H., *Zur Geschichte der Repräsentativverfassung in Deutschland* (orig. in «Archiv des öffentlichen Rechts», nuova serie, 27, 1936), ora in H. RAUSCH (ed), *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung*, Darmstadt 1968, pp. 1-27.

RHEINBABEN P. VON, *Die preußischen Disziplinargesetze. Unter Benutzung des einschlägigen amtlichen Materials*, Berlin 1904.

RHEINBABEN P. VON, voce *Beamte*, in K. VON STENGEL-M. FLEISCHMANN, *Wörterbuch*, I, pp. 358-70.

RHEINBABEN P. VON, voce *Disziplin*, in K. VON STENGEL-M. FLEISCHMANN, *Wörterbuch*, I, pp. 572-84.

RICHTER E., *Preussische Staatsschuldenwesen und die Preussischen Staatspapiere*, Breslau 1869.

RITTER G., *I militari e la politica nella Germania moderna. Da Federico il Grande alla prima guerra mondiale*, 3 voll., I: Torino 1967 (ed. or. *Staatskunst und Kriegshandwerk. Das Problem des «Militarismus» in Deutschland*, München 1954[1]).

RITTER G., *Die Entstehung der Indemnitätsvorlage von 1866*, in «Historische Zeitschrift», CXIV, 1915, pp. 17-64.

RITTER G., *Die preußischen Konservativen und Bismarcks deutsche Politik 1858 bis 1876*, Heidelberg 1913.

RITTER G.A. (ed), *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*, Düsseldorf 1974.

RITTER G.A., *Entwicklungsprobleme des deutschen Parlamentarismus*, introduzione a G.A. RITTER (ed), *Gesellschaft, Parlament und Regierung*, pp. 11-54.

RITTER G.A. (ed), *Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart*, Düsseldorf 1983.

RITTER G.A. (ed), *Deutsche Parteien vor 1918*, Köln 1973.

ROCHAU L.A. VON, *Grundsätze der Realpolitik. Angewendet auf die staatlichen Zustände Deutschlands*, [I Theil 1853, II Theil 1869], hrsg. und eingeleitet von H.-U. WEHLER, Frankfurt am Main-Berlin-Wien 1972.

RÖNNE L. VON, *Bearbeitung der preußischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 unter Vergleichung mit den früheren Entwürfen derselben und den Revisionsarbeiten der Kammern, unter Berücksichtigung der Motive*, Berlin 1850, 1852[2], 1859[3]: *Die Verfassungs- Urkunde für den Preußischen Staat, vom 31. Januar 1850, nebst einem Nachtrage.*

RÖNNE L. VON, *Das Staatsrecht der preußischen Monarchie*, I: *Das Verfassungs-Recht*, Leipzig 1856; II: *Das Verwaltungs-Recht*, Leipzig 1863; 1864-1865[2]; 1869[3] (I/1 e I/2: *Das Verfassungsrecht*)-1872[3]; 1881-1883[4]; neubearbeitet von Ph. ZORN, Leipzig 1899-1906[5].

RÖNNE L. VON, *Über das richterliche Prüfungsrecht bezüglich der Rechtsgültigkeit von Gesetzen und Verordnungen nach Preußischem Staatsrecht*, in «Zeitschrift für deutsches Staatsrecht und deutsche Verfassungsgeschichte», in zwanglosen Heften hrsg. von L.A. AEGIDI, I, Berlin 1867, pp. 385-416.

RÖßLER C., *Studien zur Fortbilbung der preußischen Verfassung*, Berlin 1864.

RÖßLER C., *Preußische Probleme für 1865*, in «PJ», XV, 1865, pp. 316-25.

RÖSSLER H.-FRANZ G. (edd), *Biographisches Wörterbuch zur deutschen Geschichte*, München 1973[2].

ROHE K., *Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland. Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 1992.

ROHLEDER M.-TREUDE B., *Neue Preußische (Kreuz-) Zeitung (1848-1939)*, in H.-D. FISCHER (ed), *Deutsche Zeitungen*, pp. 209- 224.

ROSENBAUM L., *Beruf und Herkunft der Abgeordneten zu den Deutschen und Preußischen Parlamenten 1847 bis 1919*, Frankfurt am Main 1923.

ROSENBERG B.-M., *Die ostpreussische Vertretung im preußischen*

Landtag 1842-1862. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Parlamentarismus in Deutschland, Köln-Berlin 1979.

ROSENBERG H., *Die nationalpolitische Publizistik Deutschlands vom Eintritt der Neuen Ära in Preußen bis zum Ausbruch des Deutschen Krieges. Eine kritische Bibliographie*, 2 voll., Berlin 1935.

ROSENBERG H., *Ascesa e prima crisi mondiale del capitalismo (1848-1857)*, introduzione di I. CERVELLI, Napoli 1980 (ed. or. *Die Weltwirtschaftskrise 1857-1859*, Göttingen 1974).

ROTHFELS H., *Zeitgeschichtliche Betrachtungen zum Problem der Realpolitik*, in *Zeitgeschichtliche Betrachtungen. Vorträge und Aufsätze*, Göttingen 1963[2], pp. 179-98.

ROTTECK K. VON-WELCKER C. (edd), *Das Staats-Lexikon. Encyklopädie der sämmtlichen Staatswissenschaften für alle Stände. In Verbindung mit vielen der angesehensten Publicisten Deutschlands*, (15 voll.) Altona 1834-1843[1]; (12 voll.) Altona 1845-1848[2]; (14 voll.) Leipzig 1856-1866[3]; ristampa della 2ª ed., con introduzione di H. BRANDT e indice dei collaboratori a cura di H. ALBRECHT, Frankfurt am Main 1990.

ROTTECK K. VON, voce *Charte, Verfassungsurkunde, Freiheitsbrief; insbesondere französische Charte*, in K. VON ROTTECK-C. WELCKER (edd), *Das Staatslexikon*, 2ª ed., III, Altona 1846, pp. 169-90.

ROTTECK K. VON, voce *Constitution; Constitutionen; constitutionelles Princip und System; constitutionell; anticonstitutionell.*, in K. VON ROTTECK-C. WELCKER (edd), *Das Staatslexikon*, 2ª ed., III, Altona 1846, pp. 519-543.

ROTTECK [K. VON]-WELCKER [C.], voce *Constitution, constitutionelles System*, in K. VON ROTTECK-C. WELCKER (edd), *Das Staatslexikon*, 3ª ed., IV, Leipzig 1860, pp. 94-112.

RUGGE F., *Il governo delle città prussiane tra '800 e '900*, Milano 1989.

RÜFNER W., *Die Verwaltungstätigkeit unter Restauration und Konstitution*, in K.G.A. JESERICH-H. POHL-H.G. Ch. VON UNRUH (edd), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, II, pp. 470-503.

SALOMON F., *Die deutschen Parteiprogramme*, Heft 1: *Bis zur Reichsgründung 1845-1871*, Leipzig-Berlin 1924[3].

SAMUELY A., *Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der constitutionellen Monarchie*, Berlin 1869.

SATTLER M.J. (ed), *Staat und Recht. Die deutsche Staatslehre im 19. und 20. Jahrhundert*, München 1972.

SAUER W., *Das Problem des deutschen Nationalstaates*, in M. STÜRMER (ed), *Das kaiserliche Deutschland*, pp. 407-436.

SCHEFOLD D., *Verfassung als Kompromiß? Deutung und Bedeutung des preußischen Verfassungskonflikts*, in «Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte», 1981, 3/4, pp. 137-57.

SCHEUNER U., *Der Rechtsstaat und die soziale Verantwortung des Staates. Das wissenschaftliche Lebenswerk von Robert von Mohl*, in «Der Staat», 18, 1979, 1, pp. 1-30.

SCHEUNER U., *Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland*, in *Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften*, hrsg. von J. LISTL-W. RÜFNER, Berlin 1978, pp. 185-221.

SCHIEDER Th., *Grundfragen der neueren deutschen Geschichte. Zum Problem der historischen Urteilsbildung*, in «Historische Zeitschrift», 192, 1961, 1, pp. 1-16.

SCHIEDER Th., *Das Verhältnis von politischer und gesellschaftlicher Verfassung und die Krise des bürgerlichen Liberalismus*, in «Historische Zeitschrift», 177, 1954, pp. 49-74.

SCHIEDER Th., *Vom Deutschen Bund zum Deutschen Reich*, München 1975.

SCHIEDER Th., *Die geschichtlichen Grundlagen und Epochen des deutschen Parteiwesens*, in *Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit. Studien zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, München 1974[3], pp. 133-71.

SCHIEDER W., *1848/49: Die ungewollte Revolution*, in C. STERN-H.A. WINKLER (edd), *Wendepunkte deutscher Geschichte 1848-1945*, Frankfurt a. M. 1979, pp. 13-35.

SCHIER R., *Standesherren. Zur Auflösung der Adelsvorherrschaft in Deutschland (1815-1918)*, Heidelberg-Karlsruhe 1978.

SCHIERA P., *Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano 1968.

SCHIERA P., voce *Costituzione*, in *Alfabeto politico* (Dispense del corso di Storia delle dottrine politiche, Libera Università degli Studi di Trento), anno accademico 1980-81.

SCHIERA P., *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna 1987.

SCHIERA P., *Zwischen Polizeiwissenschaft und Rechtsstaatlichkeit. Lorenz von Stein und der deutsche Konservatismus*, in R. SCHNUR (ed), *Staat und Gesellschaft*, pp. 207-221.

SCHISSLER H., *Preußische Agrargesellschaft im Wandel*, Göttingen 1978.

SCHISSLER H., *Zur Sozialgeschichte und historischen Bedeutung der agrarischen Elite in Preußen*, in H.J. PUHLE-H.-U. WEHLER (edd), *Preußen im Rückblick*, pp. 89-122.

SCHLUMBOHM J., *Der Verfassungskonflikt in Preußen 1862-1866*, Göttingen 1970.

SCHMIDT E., *Rechtsentwicklung in Preußen*, Darmstadt 1961.

SCHMIDT F.W., voce *Gutsbezirke (selbständige)*, in K. VON STENGEL-M. FLEISCHMANN (edd), *Wörterbuch*, II, pp. 299-304.

SCHMIDT G., *Die Nationalliberalen – eine regierungsfähige Partei? Zur Problematik der inneren Reichsgründung*, in G.A. RITTER (ed), *Deutsche Parteien*, pp. 208-223.

SCHMIDT W., *Die 1848er Revolutionsforschung in der DDR. Historische Entwicklung und kritische Bilanz*, in «Zeitschrift für Geschichtswissenschaft», 42, 1994, 1, pp. 21-38.

SCHMIDT-WEIßENFELS E., *Preußische Landtagsmänner. Beiträge zur Partei- und parlamentarischen Geschichte in Preußen*, Breslau 1862.

SCHMITT C., *Dottrina della costituzione*, Milano 1984 (ed. or. *Verfassungslehre*, Berlin 1928).

SCHMITT C., *Staatsgefüge und Zusammenbruch des Zweiten Reichs*, Hamburg 1934.

SCHMITT C., *Il custode della Costituzione*, Milano 1981 (ed. or. *Der Hüter der Verfassung*, Berlin 1931).

SCHMÖKEL H., *Die Entstehung des Ober-Rechnungskammer-Gesetzes vom 27. März 1872 und das preußische Budgetrecht*, Berlin 1932.

SCHMOLLER G., *Umrisse und Untersuchungen zur Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgeschichte besonders des Preußischen Staates im 17. und 18. Jahrhundert*, Leipzig 1898.

SCHMOLLER G., *Preussische Verfassungs- Verwaltungs- und Finanzgeschichte*, Berlin 1921.

SCHMOLLER, G., *Noch ein votum über die «politischen» Beamten*, in «Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich», hrsg. von G. SCHMOLLER, 24, Leipzig 1900, 3, pp. 113-117.

SCHNABEL F., *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert*, III: *Monarchie und Volkssouveränität*, Freiburg im Breisgau 1964.

SCHNUR R. (ed), *Staat und Gesellschaft. Studien über Lorenz von Stein*, Berlin 1978.

SCHÖTTLE R., *Das «Staatslexikon» von Rotteck und Welcker – ein frühliberaler Katechismus – Anmerkungen zum Neudruck*, in «Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung», IV, 1992, pp. 165-69.

SCHÖTTLE R., *Politische Freiheit für die deutsche Nation. Carl Theodor Welckers politische Theorie*, Baden-Baden 1985.

SCHOEPS H.J., *Das andere Preußen*, Stuttgart 1952.

SCHROTH H., *Welt- und Staatsideen des deutschen Liberalismus in der Zeit der Einheits- und Freiheitskämpfe 1859-1866. Ein Beitrag zur Soziologie des deutschen politischen Denkens*, Berlin 1931.

SCHÜTT-WETSCHKY E., *Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp*, München 1984.

SCHULTHESS H., *Europäischer Geschichtskalender, 1860-1866*, I-VII, Nördlingen 1861-1867.

SCHULZE H., *Der Weg zum Nationalstaat*, München 1985.

SCHULZE-DELITZSCH H., *Hermann Schulze-Delitzsch's Schriften und Reden*, hrsg. von F. THORWART, IV, Berlin 1911.

SCHULZE[-GAEVERNITZ] H. [VON], *Das Staatsrecht des Königsreichs Preußen*, Freiburg i. B.-Tübingen 1884.

SCHULZE-GAEVERNITZ H. VON, *Das preußische Staatsrecht*, II, Leipzig 1890².

SCHWABE K., *Das Indemnitätsgesetz vom 3. September 1866 – eine Niederlage des deutschen Liberalismus?*, in *Preußen, Deutschland und der Westen*, pp. 83-102.

SCHWARCK, *Das Gesetz über die Presse vom 12. Mai 1851*, Berlin 1862.

SCHWERIN-PUTZAR [M.], Graf VON, *An seine Wähler*, Berlin 1858.

SEEBER G., *Deutsche Fortschrittspartei (DFP) 1861-1884*, in D. FRICKE (ed), *Lexikon zur Parteigeschichte*, I, pp. 621-48.

SEEBER G., *Eduard Lasker. Rechtsstaatstheorie und Klassenkompromiß*, in *Gestalten der Bismarckzeit*, Berlin 1978, pp. 153-174.

SEIER H., *Liberalismus und Staat in Deutschland zwischen Revolution und Reichsgründung*, in «Archiv für Frankfurts Geschichte und Kunst», 1974, 54, pp. 69-85.

SEIER H., *Sybels Vorlesung über Politik und die Kontinuität des «staaatsbildenden» Liberalismus*, in «Historische Zeitschrift», CLXXXVII, 1959, 1, pp. 90-112.

SELL F.C., *Die Tragödie des deutschen Liberalismus*, Stuttgart 1953.

SHEEHAN J.J., *Liberalism and the city in nineteenth-century Germany*, in «Past and Present», 1971, 51, pp. 116-37.

SIEMANN W., *Gesellschaft im Aufbruch. Deutschland 1849-1871*, Frankfurt a. M. 1990.

SIEMANN W., *«Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung». Die Anfänge der politischen Polizei 1806-1866*, Tübingen 1985.

SILBERNER E., *Johann Jacoby. Politiker und Mensch*, Bonn-Bad Godesberg 1976.

SMEND R., *Die Preussische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der Belgischen*, Göttingen 1904.

SMEND R., *Der Einfluß der deutschen Staats- und Verwaltungsrechtslehre des 19. Jahrhunderts auf das Leben in Verfassung und Verwaltung* (1939), in *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlin 1955, pp. 326-45.

SMEND R., *Deutsche Staatsrechtswissenschaft vor hundert Jahren – und heute*, in *Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag*, Frankfurt a. M. 1969, pp. 451-61.

SPAHN M., *Zur Entstehung der nationalliberalen Partei*, in «Zeitschrift für Politik», 1, 1908, pp. 346-70.

STAHL F.J., *Das monarchische Princip*, Heidelberg 1845.

STAHL F.J., *Die Revolution und die constitutionelle Monarchie*, Berlin 1849.

STAHL F.J., *Die Philosophie des Rechtes*, II: *Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung*, 2: *Enthaltend: die Staatslehre und die Principien des Staatsrechts*, Heidelberg 1856[3].

STAHL F.J., voce *Budget*, in *Staats- und Gesellschafts-Lexikon, in Verbindung mit deutschen Gelehrten und Staatsmännern herausgegeben von Hermann Wagener*, IV, Berlin 1860, pp. 585-600.

STEIN L. VON, *Gesellschaft – Staat – Recht*, hrsg. und eingeleitet von E. FORSTHOFF, mit Beiträgen von D. BLASIUS-E.-W. BÖCKENFÖRDE-E.R. HUBER, Frankfurt a. M.-Berlin-Wien 1972.

STEIN L. VON, *Zur preussischen Verfassungsfrage* (apparso orig. nel 1852 sulla «Deutsche Vierteljahrsschrift» e ripubblicato con un *Nachwort* di C. SCHMITT [Berlin 1941]), ora in L. VON STEIN, *Gesellschaft – Staat – Recht*, pp. 115-46.

STEIN L. VON, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, I: *Erster Theil. Die Finanzverfassung Europas* (1ª ed. 1860), Leipzig 1885[5], ristampa Hildesheim-New York 1975.

STEINBACH B., *Die politische Freiheit der Beamten unter der konstitutionellen Monarchie in Preussen und im deutschen Reich* (Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn), Bonn 1962.

STENGEL K. VON-FLEISCHMANN M. (edd), *Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts*, I: Tübingen 1911; II: Tübingen 1913; III: Tübingen 1914.

STÖLZEL O., *Rechtsweg und Kompetenzkonflikt in Preußen. Nebst einem Anhang, enthaltend die einschlagenden Rechtsquellen*, Berlin 1901.

STÖLZEL O., voce *Rechtsweg und Kompetenzkonflikt*, in K. VON STENGEL-M. FLEISCHMANN (edd), *Wörterbuch*, III, pp. 227-233.

STINTZING R.-LANDSBERG E., *Geschichte der deutschen Rechtswis-*

senschaft. Dritte Abteilung, III 1: München und Leipzig 1898; III 2: München und Berlin 1910.

STOCKMAR E.A. Ch. VON [E.A. Chr.], *Der allgemeine juristische Charakter der preußischen Verfassung* (*Studien über das preußische Staatsrecht, I*), in «Zeitschrift für Deutsches Staatsrecht und Deutsche Verfassungsgeschichte» in zwanglosen Heften herausgegeben von L.K. AEGIDI, I, Berlin 1867, 2, pp. 179-95.

STOCKMAR E.A. Ch. VON [E.A. Chr.], *Gesetz und Verordnung* (*Studien über das preußische Staatsrecht, II*), in «Zeitschrift für Deutsches Staatsrecht und Deutsche Verfassungsgeschichte» in zwanglosen Heften herausgegeben von L.K. AEGIDI, I, Berlin 1867, 2, pp. 196-219.

STOCKMAR E.A. Ch. VON [E.A. Chr.], *Die Verordnung mit Gesetzeskraft* (*Studien über das preußische Staatsrecht, III*), in «Zeitschrift für Deutsches Staatsrecht und Deutsche Verfassungsgeschichte» in zwanglosen Heften herausgegeben von L.K. AEGIDI, I, Berlin 1867, 3, pp. 221- 43.

STOCKMAR E.A. Ch. VON [E.A. Chr.], *Von einem gewöhnlichen Mangel der staatsrechtlichen Gesetzgebung und Lehre in besonderer Anwendung auf die preußische Verfassung (Studien über das preußische Staatsrecht, IV)*, in «Zeitschrift für Deutsches Staatsrecht und Deutsche Verfassungsgeschichte» in zwanglosen Heften herausgegeben von L.K. AEGIDI, I, Berlin 1867, 4, pp. 477-84.

STOLLEIS M., *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, II: *1800-1914*, München 1992.

STOLLEIS M., voce *Rechtsstaat*, in *HRG*, IV, 1990.

STOLLEIS M., *Verwaltungslehre und Verwaltungswissenschaft 1803-1866*, in K.G.A. JESERICH-H. POHL-G. Ch. VON UNRUH (edd), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, II, 1983, pp. 56-94.

STOLLEIS M., voce *Robert von Mohl*, in *HRG*, III, 1984.

STOLLEIS M., voce *Lorenz von Stein*, in *HRG*, IV, 1990.

STOLLEIS M.-SCHMITT I., *Zur Entstehung der Zeitschriften des öffentlichen Rechts seit 1848*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 13, 1984, pp. 747-761.

STÜRMER M. (ed), *Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft 1870-1918*, Düsseldorf 1984[3] (ristampa della 1ª ed. 1970).

TILLY R., *The Political Economy of Public Finance and the Industrialization of Prussia, 1815-1816*, in «The Journal of Economic History», XXVI, 1966, pp. 484-497.

TREITSCHKE H. VON, *Die Lösung der schleswig-holsteinschen Frage* (15 gennaio 1865), in «PJ», XV, 1865, pp. 169-187.

TREITSCHKE H. VON, *Deutsche Geschichte im Neunzehnten Jahrhundert*, V: *Bis zur März-Revolution*, ristampa della 6ª ed. del 1914, Düsseldorf 1981.

TREITSCHKE H. VON, *Das Schweigen der Presse in Preußen*, in «Grenzboten», XXII, II. Semester, III. Band, 1863, pp. 111-18.

TREUE W., *Die Finanzierung der Kriege 1864-1871 durch die deutschen Länder*, in «Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte», LXXV, 1988, 1, pp. 1-14.

TWESTEN K., *Woran uns gelegen ist. Ein Wort ohne Umschweife*, Kiel (gennaio) 1859, pp. 1-71.

TWESTEN K., *Der preußische Beamtenstaat (Schluß)*, in «PJ», XVIII, 1866, pp. 109-148.

ULE C.H., *Über preussische Kronsyndizi*, in «Der Staat», 32, 1993, 3, pp. 379-400.

UNRUH G. Ch. VON, *Das Ringen um Reformen in Preußen 1848-1869. Zur 100jährigen Wiederkehr der Vorlage des Entwurfs der Kreisordnung 1869*, in «Die öffentliche Verwaltung», XXII, 1969, 17-18, pp. 611-14.

UNRUH G. Ch. VON, *Die Veränderungen der preußischen Staatsverfassung durch Sozial- und Verwaltungsreformen*, in K.G.A. JESERICH-H. POHL-G. Ch. VON UNRUH (edd), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, II, pp. 399-470.

UNRUH H.V. VON, *Erinnerungen aus dem Leben von Hans Viktor von Unruh (1806-1886)*, hrsg. von H. POSCHINGER, Stuttgart-Leipzig-Berlin-Wien 1895.

UNRUH H.V. VON, *Was hat Preußen zunächst in der Deutschen Sache zu thun?*, in «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur», I, 1861, pp. 1-26.

Unsere Verfassung im Sinn der extremen und im Sinn der gemäßigten Parteien, Breslau 1858.

VASOLD M., *Rudolf Virchow. Der große Arzt und Politiker*, Stuttgart 1988.

[VEIT M.], *Die Legislaturperiode des Hauses der Abgeordneten 1859-1861. Ein Rechenschaftsbericht*, in «PJ», VIII, 1861, pp. 315-402.

Verhandlungen des Zweiten Deutschen Juristentages. Herausgegeben von dem Schriftführer-Amt der ständigen Deputation, I, Berlin 1861.

Verhandlungen des Dritten Deutschen Juristentages. Herausgegeben von dem Schriftführer-Amt der ständigen Deputation, I, Berlin 1862; II, Berlin 1863.

Verhandlungen des Vierten Deutschen Juristentages. Herausgegeben von dem Schriftführer-Amt der ständigen Deputation, I, Berlin 1863; II, Berlin 1864.

VIERHAUS R., voce *Liberalismus*, in *Geschichtliche Grundbegriffe*, III, Stuttgart 1982, pp. 741-785.

VIERHAUS R., *Von der altständischen zur Repräsentativverfassung. Zum Problem institutioneller und personeller Kontinuität vom 18. und 19. Jahrhundert*, in K. BOSL (ed), *Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation*, Berlin 1977, pp. 177-94.

VINCKE-OLBENDORF K. VON, *Über Reformen in der preußischen Kriegsverfassung*, in «PJ», V, 1860, pp. 143-74.

VINCKE-OLBENDORF K. VON, *Die Reorganisation des preußischen Heerwesens nach dem schleswig-holsteinschen Krieg*, Berlin (settembre) 1864.

VIRCHOW R., *Sämtliche Werke*, hrsg. von Christian ANDREE, XXX: *Politische Tätigkeit im Preußischen Abgeordnetenhaus 28. Oktober 1861 bis 25. Januar 1864*, bearbeitet von Ch. ANDREE, Bern-Berlin-Frankfurt a.M.-New York-Paris-Wien 1992.

VIRCHOW R., *Reden zum Verfassungskonflikt im preußischen Abgeordnetenhaus in den Jahren 1862-1866*, München 1912.

VOSSIEG M.A., *Parlamentarische Justizkritik in Preußen. 1847-1870* (Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Rechte der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel), Kiel 1974.

WAGNER A., *Der Kampf der Justiz gegen die Verwaltung in Preußen. Dargelegt an der rechtsgeschichtlichen Entwicklung des Konfliktsgesetzes von 1854*, Hamburg 1936.

WAHL A., *Beiträge zur Geschichte der Konfliktszeit*, Tübingen 1914.

WAHL R., *Der preußische Verfassungskonflikt und das konstitutionelle System des Kaiserreichs*, in E.-W. BÖCKENFÖRDE (ed), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte*, pp. 171-94.

WAHL R., *Der Vorrang der Verfassung*, in «Der Staat», 20, 1981, 4, pp. 485-516.

WAHL R.-ROTTMANN F., *Die Bedeutung der Verfassung und der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik – im Vergleich zum 19. Jahrhundert und zu Weimar*, in W. CONZE-M.R. LEPSIUS (edd), *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem*, Stuttgart 1983, pp. 339-87.

WAHL R., *Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866*, in J. ISENSEE-P. KIRCHHOF (edd), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, I, pp. 3-34.

WEBER M., *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania e altri scritti politici*, a cura di L. MARINO e con Introduzione di W. MOMMSEN, Torino 1982, pp. 64-225 (ed. or. *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* [1917]).

WEBER M.-L., *Ludwig Bamberger. Ideologie statt Realpolitik*, Stuttgart 1987.

WEBER W., *Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem*, in H. BARION-E. FORSTHOFF-W. WEBER (edd), *Festschrift für Carl Schmitt zum 70. Geburtstag*, Berlin 1989², pp. 253-271.

WEHLER H.-U. (ed), *Moderne deutsche Sozialgeschichte*, Köln 1976⁵.

WEHRSTEDT F.W., *Preussische Zentralbehörde*, in W. HUBATSCH (ed), *Grundriss zur deutschen Verwaltungsgeschichte 1815-1845. Reihe A: Preußen*, XII, Marburg/Lahn 1978, pp. 8-169.

WEISBROD B., *Der englische Sonderweg in der neueren Geschichte*, in «Geschichte und Gesellschaft», XVI, 1990, 2, pp. 233-52.

WELCKER C., *Der preußische Verfassungskampf*, Frankfurt am Main 1863.

WELCKER C., voce *Heerwesen Landwehr*, in K. VON ROTTECK-C. WELCKER (edd), *Das Staatslexikon*, 2ª ed., VI, Altona 1847, pp. 594-606.

WELCKER C., voce *Gesetz*, in K. von ROTTECK-C. WELCKER (edd), *Das Staatslexikon*, 2ª ed., V, Altona 1847, pp. 695-714.

WENDORF H., *Die Fraktion des Zentrums (Katholische Fraktion) im preußischen Abgeordnetenhause 1859 bis 1867* (Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Hohen Philosophischen Fakultät zu Leipzig), Leipzig 1914.

WESTPHAL O., *Welt- und Staatsauffassung des deutschen Liberalismus. Eine Untersuchung über die Preußischen Jahrbücher und den konstitutionellen Liberalismus in Deutschland von 1858 bis 1863*, München-Berlin 1919.

WILHELM Th., *Die englische Verfassung und der vormärzliche deutsche Liberalismus. Eine Darstellung und Kritik des Verfassungsbildes der liberalen Führer*, Stuttgart 1928.

WINKLER H.A., *1866 und 1878: Der Machtverzicht des Bürgertums,* in C. STERN-H.A. WINKLER (edd), *Wendepunkte Deutscher Geschichte*, Frankfurt a. M. 1979, pp. 37-60.

WINKLER H.A., *Preußischer Liberalismus und deutscher Nationalstaat. Studien zur Geschichte der Deutschen Fortschrittspartei 1861-1866*, Tübingen 1964.

WITTE H., *Die Reorganisation des preußischen Heeres durch Wilhelm I.*, Halle 1910.

WUNDER B., *Landstände und Rechtsstaat. Zur Entstehung und Verwirklichung des Art. 13 DBA*, in «Zeitschrift für historische Forschung», 5, 1978, 2, pp. 139-85.

WURM E., *Die Finanzgeschichte des Deutschen Reichs*, Hamburg 1910.

[X.], *Ueber Verwaltungsreformen*, in «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur», 1862, 3, pp. 26-43.

Zehn Jahre innerer Politik 1862-1872. Reden des Ministers des Innern Grafen zu Eulenburg von seinem Eintritt in das Ministerium bis zur Feststellung der Kreisordnungs-Reform, Berlin 1872.

ZEHNTNER H., *Das Staatslexikon von Rotteck und Welcker. Eine Studie zur Geschichte des deutschen Frühliberalismus*, Jena 1929.

ZEUMER K., *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Reichsverfassung*, Tübingen 1913[2].

ZIMMERMANN A., *Was sollen die Beamten jetzt thun?*, Berlin 1863.

ZIMMERMANN W., *Die Entstehung der provinziellen Selbstverwaltung in Preußen 1848-1875*, Berlin 1932.

ZOEPFL H., *Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, mit besonderer Rücksicht auf das allgemeine Staatsrecht und auf die neuesten Zeitverhältnisse*, Leipzig-Heidelberg 1863[5].

ZORN Ph., *Vorwort* a L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie*, I, Leipzig 1899[5], pp. V-XIII.

ZORN Ph., *Die Entwicklung der Staatsrechts-Wissenschaft seit 1866*, in «Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart», I, 1907, pp. 47-81.

ZUNKEL F., *Industriebürgertum in Westdeutschland*, in H.-U. WEHLER (ed), *Moderne deutsche Sozialgeschichte*, pp. 309-341.

Indice dei nomi

Indice dei nomi

Il presente indice dei nomi comprende i nomi di persona cui si fa esplicito riferimento nel testo e nelle note, ad eccezione di quelli interni a rinvii bibliografici in senso stretto. I numeri di pagina in corsivo rinviano ai profili biografici.

Pubblicazioni dell'Istituto storico italo-germanico in Trento

Annali

I 1975
II 1976
III 1977
IV 1978
V 1979
VI 1980
VII 1981
VIII 1982
IX 1983
X 1984
XI 1985
XII 1986
XIII 1987
XIV 1988
XV 1989
XVI 1990
XVII 1991
XVIII 1992
XXIX 1993

Quaderni

1. Il cattolicesimo politico e sociale in Italia e Germania dal 1870 al 1914, a cura di *Ettore Passerin D'Entrèves e Konrad Repgen*
2. Il movimento operaio e socialista in Italia e Germania dal 1870 al 1920, a cura di *Leo Valiani e Adam Wandruszka*
3. I poteri temporali dei vescovi in Italia e Germania nel Medioevo, a cura di *Carlo Guido Mor* e *Heinrich Schmidinger*
4. Il Concilio di Trento come crocevia della politica europea, a cura di *Hubert Jedin* e *Paolo Prodi*
5. Il liberalismo in Italia e in Germania dalla rivoluzione del

'48 alla prima guerra mondiale, a cura di *Rudolf Lill* e *Nicola Matteucci*

6. Austria e province italiane 1815-1918: potere centrale e amministrazioni locali. III Convegno storico italo-austriaco, a cura di *Franco Valsecchi* e *Adam Wandruszka*
7. La dinamica statale austriaca nel XVIII e XIX secolo. Strutture e tendenze di storia costituzionale prima e dopo Maria Teresa. Convegno di studi storici in occasione del secondo centenario della morte di Maria Teresa, a cura di *Pierangelo Schiera*
8. Le città in Italia e in Germania nel Medioevo: cultura, istituzioni, vita religiosa, a cura di *Reinhard Elze* e *Gina Fasoli*
9. Università, accademie e società scientifiche in Italia e in Germania dal Cinquecento al Settecento, a cura di *Laetitia Boehm* e *Ezio Raimondi*
10. Federico Barbarossa nel dibattito storiografico in Italia e in Germania, a cura di *Raoul Manselli* e *Josef Riedmann*
11. La transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia e in Germania dopo la prima guerra mondiale, a cura di *Peter Hertner* e *Giorgio Mori*
12. Il nazionalismo in Italia e in Germania fino alla prima guerra mondiale, a cura di *Rudolf Lill* e *Franco Valsecchi*
13. Aristocrazia cittadina e ceti popolari nel tardo Medioevo in Italia e in Germania, a cura di *Reinhard Elze* e *Gina Fasoli*
14. Finanze e ragion di Stato in Italia e in Germania nella prima Età moderna, a cura di *Aldo De Maddalena* e *Hermann Kellenbenz*
15. Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi: due esperienze di rifondazione della democrazia, a cura di *Umberto Corsini* e *Konrad Repgen*
16. Strutture ecclesiastiche in Italia e in Germania prima della Riforma, a cura di *Paolo Prodi* e *Peter Johanek*
17. Il Trentino nel Settecento fra Sacro Romano Impero e antichi stati italiani, a cura di *Cesare Mozzarelli* e *Giuseppe Olmi*

18. Le visite pastorali. Analisi di una fonte, a cura di *Umberto Mazzone* e *Angelo Turchini*
19. Romani e Germani nell'arco alpino (secoli VI-VIII), a cura di *Volker Bierbrauer* e *Carlo Guido Mor*
20. La repubblica internazionale del denaro tra XV e XVII secolo, a cura di *Aldo De Maddalena* e *Hermann Kellenbenz*
21. Fascismo e nazionalsocialismo, a cura di *Karl Dietrich Bracher* e *Leo Valiani*
22. Cultura politica e società borghese in Germania fra Otto e Novecento, a cura di *Gustavo Corni* e *Pierangelo Schiera*
23. Istituzioni e ideologie in Italia e in Germania tra le rivoluzioni, a cura di *Umberto Corsini* e *Rudolf Lill*
24. Crisi istituzionale e teoria dello stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale, a cura di *Gustavo Gozzi* e *Pierangelo Schiera*
25. L'evoluzione delle città italiane nell'XI secolo, a cura di *Renato Bordone* e *Jörg Jarnut*
26. Fisco religione stato nell'età confessionale, a cura di *Hermann Kellenbenz* e *Paolo Prodi*
27. La «conta delle anime». Popolazioni e registri parrocchiali: questioni di metodo ed esperienze, a cura di *Gauro Coppola* e *Casimira Grandi*
28. L'attesa della fine dei tempi nel Medioevo, a cura di *Ovidio Capitani* e *Jürgen Miethke*
29. Enciclopedia e sapere scientifico. Il diritto e le scienze sociali nell'Enciclopedia giuridica italiana, a cura di *Aldo Mazzacane* e *Pierangelo Schiera*
30. Statuti città territori in Italia e Germania tra Medioevo ed Età moderna, a cura di *Giorgio Chittolini* e *Dietmar Willoweit*
31. Il «Kulturkampf» in Italia e nei paesi di lingua tedesca, a cura di *Rudolf Lill* e *Francesco Traniello*
32. I concetti fondamentali delle scienze sociali e dello Stato in Italia e in Germania tra Ottocento e Novecento, a cura di *Raffaella Gherardi* e *Gustavo Gozzi*
33. Il nuovo mondo nella coscienza italiana e tedesca del Cinquecento, a cura di *Adriano Prosperi* e *Wolfgang Reinhard*

34. Visite pastorali ed elaborazione dei dati. Esperienze e metodi, a cura di *Cecilia Nubola* e *Angelo Turchini*
35. Il secolo XI: una svolta?, a cura di *Cinzio Violante* e *Johannes Fried*
36. Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania, a cura di *Marco Meriggi* e *Pierangelo Schiera.*
37. L'organizzazione del territorio in Italia e Germania: secoli XIII-XIV, a cura di *Giorgio Chittolini* e *Dietmar Willoweit*
38. Le minoranze tra le due guerre a cura di *Umberto Corsini* e *Davide Zaffi*
39. Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra medioevo ed età moderna, a cura di *Giorgio Chittolini, Anthony Molho* e *Pierangelo Schiera*
40. Disciplina dell'anima, disciplina del corpo e disciplina della società tra medioevo ed età moderna, a cura di *Paolo Prodi*

Monografie

1. Il mais nell'economia agricola lombarda (dal secolo XVII all'unità), di *Gauro Coppola*
2. Potere e costituzione a Vienna fra Sei e Settecento. Il «buon ordine» di Luigi Ferdinando Marsili, di *Raffaella Gherardi*
3. Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna, di *Paolo Prodi*
4. Stato assoluto e società agraria in Prussia nell'età di Federico II, di *Gustavo Corni*
5. Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento, di *Pierangelo Schiera*
6. Chiesa e potere nella Toscana del Quattrocento, di *Roberto Bizzocchi*
7. L'uomo di mondo fra morale e ceto. Kant e le trasformazioni del Moderno, di *Nestore Pirillo*
8. Disciplinamento in terra veneta. La diocesi di Brescia nella seconda metà del XVI secolo, di *Daniele Montanari*

9. Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento, di *Gustavo Gozzi*
10. I principi vescovi di Trento fra Roma e Vienna, 1861-1918, di *Sergio Benvenuti*
11. Inquisitori e mistici nel Seicento italiano. L'eresia di S. Pelagia, di *Gianvittorio Signorotto*
12. La ragione sulla Sprea. Coscienza storica e cultura politica nell'illuminismo berlinese, di *Edoardo Tortarolo*
13. La coscienza e le leggi. Morale e diritto nei testi per la confessione della prima età moderna, di *Miriam Turrini*
14. Stato e funzionari nella Francia del Settecento: gli «ingénieurs des ponts et chaussées», di *Luigi Blanco*
15. Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente, di *Paolo Prodi*
16. Dalla biologia cellulare alle scienze dello spirito. Aspetti del dibattito sull'individualità nell'Ottocento tedesco, di *Andrea Orsucci*
17. L'inventario del mondo. Catalogazione della natura e luoghi del sapere nella prima età moderna, di *Giuseppe Olmi*
18. Germania e Santa Sede. Le nunziature di Pacelli tra la Grande guerra e la Repubblica di Weimar, di *Emma Fattorini*
19. Legislazione e riforme nel Trentino del Settecento. Francesco Vigilio Barbacovi tra assolutismo e illuminismo, di *Maria Rosa Di Simone*
20. Conoscere per governare. La diocesi di Trento nella visita pastorale di Ludovico Madruzzo, di *Cecilia Nubola*

Contributi/Beiträge

1. Italia e Germania. Immagini, modelli, miti fra due popoli nell'Ottocento: Il Medioevo / Das Mittelalter. Ansichten Stereotypen und Mythen im neunzehnten Jahrhundert: Deutschland und Italien, a cura di/hrsg. von *Reinhard Elze - Pierangelo Schiera*
2. L'Antichità nell'Ottocento / Die Antike im neunzehnten Jahrhundert, a cura di/hrsg. von *Karl Christ - Arnaldo Momigliano*
3. Il Rinascimento nell'Ottocento in Italia e Germania / Die

Renaissance im 19. Jahrhundert in Italien und Deutschland, a cura di/hrsg. von *August Buck - Cesare Vasoli*

4. Immagini a confronto: Italia e Germania dal 1830 all'unificazione nazionale / Deutsche Italienbilder und italienische Deutschlandbilder in der Zeit der nationalen Bewegungen (1830-1870), a cura di/hrsg. von *Angelo Ara - Rudolf Lill*
5. Gustav Schmoller e il suo tempo: la nascita delle scienze sociali in Germania e in Italia / Gustav Schmoller in seiner Zeit: die Entstehung der Sozialwissenschaften in Deutschland und Italien, a cura di/hrsg. von *Pierangelo Schiera - Friedrich Tenbruck*
6. Gustav Schmoller oggi: lo sviluppo delle scienze sociali in Germania e in Italia / Gustav Schmoller heute: Die Entwicklung der Sozialwissenschaften in Deutschland und Italien, a cura di/hrsg. von *Michael Bock - Harald Homann - Pierangelo Schiera*
7. Il potere delle immagini. La metafora politica in prospettiva storica / Die Macht der Vorstellungen. Die politische Metapher in historischer Perspektive, a cura di/hrsg. von *Walter Euchner - Francesca Rigotti - Pierangelo Schiera*

Schriften des Italinenisch-Deutschen Historischen Instituts in Trient

1. Faschismus und Nationalsozialismus, hrsg. von *Karl Dietrich Bracher - Leo Valiani*, Berlin 1991, Duncker & Humblot
2. Stadtadel und Bürgertum in den italienischen und deutschen Städten des Spätmittelalters, hrsg. von *Reinhard Elze - Gina Fasoli*, Berlin 1991, Duncker & Humblot
3. Statuten, Städte und Territorien zwischen Mittelalter und Neuzeit in Italien und Deutschland, hrsg. von *Giorgio Chittolini - Dietmar Willoweit*, Berlin 1992, Duncker & Humblot
4. Finanz und Staatsräson in Italien und Deutschland in der frühen Neuzeit, hrsg. von *Aldo De Maddalena - Hermann Kellenbenz*, Berlin 1992, Duncker & Humblot
5. Der Kulturkampf in Italien und in den deutschsprachigen Ländern, hrsg. von *Rudolf Lill - Francesco Traniello*, Berlin 1992, Duncker & Humblot

6. Die Neue Welt im Bewußtsein der Italiener und der Deutschen des 16. Jahrhunderts, hrsg. von *Adriano Prosperi - Wolfgang Reinhard*, Berlin 1993, Duncker & Humblot
7. Fiskus Kirche und Staat im konfessionellen Zeitalter, hrsg. von Herman Kellenbenz-Paolo Prodi, Berlin 1995, Duncker & Humblot.